

Saara Haverila

# **ARVIOINTITUTKIMUS VUODEN 2017 KRIISIKUNTIEN TALOUKSIEN TASAPAINOSTA**

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Tammikuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Saara Haverila: Arviointitutkimus vuoden 2017 kriisikuntien talouksien tasapainosta  
Pro gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma  
Tammikuu 2020

---

Tämän tutkielman tavoitteena on muodostaa syvälinen käsitys vuoden 2017 kriisikuntien eli Hyrynsalmen, Jämijärven, Ähtärin ja Teuvan talouksien tasapainosta ja talouksien tasapainon kehityksistä. Kyseisten kuntien talouksia arvioidaan ja analysoidaan pääsääntöisesti tilinpäätösinformaatiota ja muuta kuntien taloutta kuvaavaa informaatiota tutkimalla. Tasapainoanalyysin ohella tutkielmassa halutaan selvittää, muodostuuko kuntien talouksista erilaisia käsityksiä eri mittareilla arvioituna eli sisältyykö kuntien talouksien tasapainoon mittareista ja mittaamisesta aiheutuvaa monitulkintaisuutta. Lisäksi pohditaan, mistä mahdollinen monitulkintaisuus kyseisen tutkimuksen lähtökohdista aiheutuu.

Tutkimukseni on toiminta-analyttinen empiriaan pohjautuva tapaustutkimus, jonka aineisto analysoidaan sisällönanalyysin keinoin. Tilinpäätökseen sisältyvien tunnuslukujen sisällön ymmärtämiseen analyysin perustaksi hyödynnän kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeissa esitettyjä tunnuslukujen tulkintatapoja sekä aiemmissa tutkimuksissa esitettyjä tulkintatapoja. Tasapaino ymmärretään tässä tutkimuksessa laajasti rahoituksen riittämiseksi pitkällä aikavälillä kunnan tehtävien hoitamiseen. Sitä tulkitaan erilaisten tunnuslukujen avulla, mutta huomioon otetaan myös esimerkiksi kuntien väestöä kuvaavat aspektit, kuten ikärakenne ja väestönkehitys.

Tutkielmassa kuntien talouksien tasapainosta muodostui kokonaisvaltaisempi käsitys, kuin esimerkiksi pelkkää kuntien kertynyttä alijäämää tarkastelemalla muodostuisi. Tasapainon eri ominaispiirteistä ja niiden kehityksistä saatiin käsitykset ja ne eivät aina ole linjassa keskenään. Tutkimuksessa havaittiin kuitenkin, että kertyneen alijäämän lisäksi epätasapainoa oli havaittavissa myös vakavaraisuutta ja tulorahoituksen riittävyyttä kuvaavissa tunnusluvuissa. Tutkimuksen kuntien talouksien tasapainojen kehityssuunnissa oli tarkastelujaksolla eroja ja osa kunnista olisi joutunut arviointimenettelyyn jo aiemmin, mikäli kriisikuntakriteerit olisivat kohdistuneet kuntakonserniin. Kyseisillä kunnilla emokuntien taloudet olivatkin kuntakonserneja tasapainoisempia, mutta isoin kuntakonsernien talouksien epätasapaino oli peräisin emokunnilta eikä konserniyhteisöiltä. Tutkielma osoitti sen, että tiettyjen yksittäisten tunnuslukujen tulkinta voi olla yksiselitteistä, mutta kunnan tasapainon ollessa moniulotteinen ilmiö, jota ei voi yhdellä tunnusluvulla tulkita, ei kokonaistasapainon tulkinta ole yhtä yksiselitteistä.

Avainsanat: Kunnan talouden tasapaino, kriisikunnat, tilinpäätös, tunnusluvut, mittaaminen, tulkinta

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>JOHDANTO .....</b>	<b>5</b>
1.1	AIHEALUEEN ESITTELY JA TUTKIELMAN LÄHTÖKOHDAT .....	5
1.2	TUTKIELMAN TAVOITE JA TUTKIMUSKYSYMYKSET .....	7
1.3	KESKEISET TUTKIELMAA OHJAAVAT VALINNAT JA RAJAUKSET .....	8
1.4	TAPAUSTUTKIMUS TUTKIMUSSTRATEGIANA, SISÄLLÖNANALYYSI TUTKIMUSMETODINA .....	9
1.5	TUTKIELMAN RAKENNE .....	10
<b>2</b>	<b>KUNNAN TALOUS JA TALOUDEN TASAPAINO .....</b>	<b>12</b>
2.1	KUNTA TALOUDELLISENA TOIMIJANA .....	12
2.2	KUNNAN TALOUDEN TASAPAINO JA SEN MONITULKINTAISUUS .....	14
2.2.1	<i>Talouden tasapaino kunnan toiminnan peruspilarina .....</i>	<i>14</i>
2.2.2	<i>Monitulkintainen kunnan talouden tasapaino .....</i>	<i>15</i>
<b>3</b>	<b>KUNNAN TILINPÄÄTÖSINFORMAATIO .....</b>	<b>18</b>
3.1	KUNNAN TILINPÄÄTÖS .....	18
3.1.1	<i>Toimintakertomus .....</i>	<i>18</i>
3.1.2	<i>Tuloslaskelma .....</i>	<i>19</i>
3.1.3	<i>Tase .....</i>	<i>19</i>
3.1.4	<i>Rahoituslaskelma .....</i>	<i>20</i>
3.1.5	<i>Liitetiedot .....</i>	<i>20</i>
3.2	KUNTAKONSERNIN TILINPÄÄTÖS .....	20
<b>4</b>	<b>KUNNAN TALOUDEN MITTAAMINEN JA TALOUSINFORMAATION TULKINTA .....</b>	<b>23</b>
4.1	LASKENTATOIMI MITTAAMISEN VÄLINEENÄ JA SEN HAASTEET .....	23
4.2	MITTAAMISEN MONITULKINTAISUUS .....	24
4.2.1	<i>Mittareiden rajoitteet – etsinnän ongelma .....</i>	<i>24</i>
4.2.2	<i>Mittareiden käytön rajoitteet – soveltamisen ongelma .....</i>	<i>25</i>
4.3	KRIISIKUNTAKRITEERIT JA ARVIOINTIMENETTELY .....	27
4.4	KUNNAN TALOUDEN JA TILINPÄÄTÖKSEN TULKINTA .....	29
4.4.1	<i>Tapauskuntien talouksien arviointi ja analyysi .....</i>	<i>30</i>
<b>5</b>	<b>KRIISIKUNTIEN TALOUKSIEN TASAPAINOANALYYSI JA -ARVIOINTI .....</b>	<b>34</b>
5.1	HYRYNSALMI .....	34
5.1.1	<i>Hyrynsalmen yli- ja alijäämät .....</i>	<i>35</i>
5.1.2	<i>Hyrynsalmen vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit .....</i>	<i>38</i>
5.1.3	<i>Hyrynsalmen rahoituksellinen tasapaino ja velkaantuneisuus .....</i>	<i>40</i>
5.2	JÄMIJÄRVI .....	43
5.2.1	<i>Jämijärven yli- ja alijäämät .....</i>	<i>44</i>
5.2.2	<i>Jämijärven vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit .....</i>	<i>47</i>
5.2.3	<i>Jämijärven rahoituksellinen tasapaino ja velkaantuneisuus .....</i>	<i>49</i>
5.3	TEUVA .....	52
5.3.1	<i>Teuvan yli- ja alijäämät .....</i>	<i>53</i>
5.3.2	<i>Teuvan vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit .....</i>	<i>56</i>
5.3.3	<i>Teuvan rahoituksellinen tasapaino ja velkaantuneisuus .....</i>	<i>58</i>
5.4	ÄHTÄRI .....	61
5.4.1	<i>Ähtärin yli- ja alijäämät .....</i>	<i>62</i>
5.4.2	<i>Ähtärin vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit .....</i>	<i>64</i>
5.4.3	<i>Ähtärin rahoituksellinen tasapaino ja velkaantuneisuus .....</i>	<i>67</i>
<b>6</b>	<b>TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET KRIISIKUNTIEN TALOUKSIEN TASAPAINOSTA .....</b>	<b>70</b>
6.1	TALOUKSIEN TASAPAINON KEHITYSTRENDIT KUNTAKOHTAISESTI .....	70
6.2	TASAPAINOANALYYSIN HAVAINNOT JA PÄÄTELMÄT .....	71
6.3	LOPPUPOHDINTA JA JATKOTUTKIMUSEHDOTUKSET .....	77
	<b>LÄHDELUETTELO .....</b>	<b>79</b>

## Kuviot

Kuvio 1. Hyrynsalmen asukaskohtainen kertynyt yli- ja alijäämä vuosina 2012-2018.....	35
Kuvio 2. Hyrynsalmen tilikausittaiset yli- ja alijäämät tuhansina euroina vuosina 2012-2018 .....	36
Kuvio 3. Hyrynsalmen emokunnan vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018 .....	38
Kuvio 4. Hyrynsalmen kuntakonsernin vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018 .....	39
Kuvio 5. Hyrynsalmen asukaskohtainen lainakanta vuosina 2012-2018 .....	41
Kuvio 6. Jämijärven asukaskohtainen kertynyt yli- ja alijäämä vuosina 2012-2018.....	45
Kuvio 7. Jämijärven tilikausittaiset yli- ja alijäämät tuhansina euroina vuosina 2012-2018 .....	46
Kuvio 8. Jämijärven emokunnan vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018 .....	48
Kuvio 9. Jämijärven kuntakonsernin vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018 .....	49
Kuvio 10. Jämijärven asukaskohtainen lainakanta vuosina 2012-2018 .....	50
Kuvio 11. Teuvan asukaskohtainen kertynyt yli- ja alijäämä vuosina 2012-2018 .....	53
Kuvio 12. Teuvan tilikausittaiset yli- ja alijäämät tuhansina euroina vuosina 2012-2018 .....	54
Kuvio 13. Teuvan emokunnan vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018 .....	56
Kuvio 14. Teuvan kuntakonsernin vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018 .....	58
Kuvio 15. Teuvan asukaskohtainen lainakanta vuosina 2012-2018 .....	59
Kuvio 16. Ähtärin asukaskohtainen kertynyt yli- ja alijäämä vuosina 2012-2018 .....	62
Kuvio 17. Ähtärin tilikausittaiset yli- ja alijäämät tuhansina euroina vuosina 2012-2018 .....	64
Kuvio 18. Ähtärin emokunnan vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018 .....	65
Kuvio 19. Ähtärin kuntakonsernin vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018 .....	66
Kuvio 20 Ähtärin asukaskohtainen lainakanta vuosina 2012-2018 .....	67

## Taulukot

Taulukko 1. Hyrynsalmen suhteellinen velkaantuneisuus ja laskennallinen lainanhoitokate vuosina 2012-2018 .....	42
Taulukko 2. Jämijärven suhteellinen velkaantuneisuus ja laskennallinen lainanhoitokate vuosina 2012-2018. ....	51
Taulukko 3. Teuvan suhteellinen velkaantuneisuus ja laskennallinen lainanhoitokate vuosina 2012-2018.....	60
Taulukko 4. Ähtärin suhteellinen velkaantuneisuus ja laskennallinen lainanhoitokate vuosina 2012-2018.....	68

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Aihealueen esittely ja tutkielman lähtökohdat

Kuntien talouden tila ja siinä tapahtuvat muutokset ovat usein esillä ajankohtaisessa keskustelussa. Toisinaan näkee puhuttavan kuntien velkaantumisesta ja sen kasvusta, toisinaan taas kuntien yli- ja alijäämistä. Tämä kuvastaa sitä, että kunnan taloutta voidaan tarkastella eri näkökulmista. Eri näkökulmista kunnan talous voi näyttäytyä hyvinkin erilaiselta. Kunnalla voi olla takanaan ylijäämäisiä vuosia ja tätä kautta voidaan ajatella kunnalla menevän taloudellisesti hyvin. Kunnan talouden voidaan tämän perusteella ajatella olevan tasapainossa. Kunnalla voi kuitenkin ylijäämän lisäksi olla reilusti velkaa, joka voi muuttaa käsitystämme kunnan taloudellisesta hyvinvoinnista ja tasapainosta. Kunnan taloutta ja sen tasapainoa voidaankin tulkita eri tavoin ja kunnan talouden tasapainoa on kutsuttu monitulkintaiseksi ilmiöksi (Sinervo 2011).

Kunnan talouden tasapaino laajasti ymmärrettynä voidaan määritellä resurssien riittävyydeksi kunnan velvoitteiden hoitamiseen pitkällä aikavälillä (Sinervo 2011, 233). Kuntalaissa on säädetty erityisen vaikeassa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn johtavista kriisikuntakriteereistä (KuntaL 10.4.2015/410 118 §). Nämä kriisikuntakriteerit sisältävät erilaisia kunnan taloutta mittaavia tunnuslukuja, joiden avulla pyritään löytämään sellaiset kunnat, joiden taloudet ovat niin heikot, että palveluntuotanto saattaa tulevaisuudessa olla uhattuna (HE 280/2018 vp). Käytännössä voidaan ajatella, että kyseisillä kriteereillä halutaan löytää sellaiset kunnat, joiden taloudet ovat kaikkein epätasapainoisimmat.

Kriisikuntakriteereissä painottuu alijäämän merkitys. Sekä vuoden 2015 että vuoden 2019 lakisääteisten kriisikuntakriteerien mukaan kuntakonsernin asukaskohtaisen kertyneen alijäämän ylittäessä kahtena peräkkäisenä vuonna säädettyt raja-arvot, joutuu kunta arviointimenettelyyn. Kriisikuntamittareissa on myös kunnan vakavaraisuutta ja tulorahoitusta mittaavia tunnuslukuja, mutta niitä on täytyttävä useampi kerrallaan kahtena peräkkäisenä vuonna, jotta kunta joutuisi niiden pohjalta arviointimenettelyyn. (KuntaL 10.4.2015/410 118 §; KuntaL 8.2.2019/175 118 §.) Näin ollen vaikuttaa siltä, että kertynyttä alijäämää pidetään tärkeimpänä epätasapainoisen talouden tekijänä.

Usein tasapainoa lähdetäänkin arvioimaan nimenomaan yli- ja alijäämien pohjalta, mutta monissa tutkimuksissa on nostettu esiin, että yli- ja alijäämät antavat epätäydellisen kuvan kunnan talouden

tasapainosta (ks. esim. Meklin, Oulasvirta & Kärki 2005; Sinervo 2011; Kallio, Meklin, Tammi & Vakkuri 2012). Kallio ym. (2012, 49) toteavat, että kunnan tulorahoituksen tulisi riittää pitkällä aikavälillä sekä käyttötalousmenojen että investointimenojen rahoittamiseen. Vaikuttaa siis perustellulta tarkastella kunnan talouden tasapainoa useammalla mittarilla, jotta siitä voidaan muodostaa luotettava kuva.

Kunnan taloutta ja sen kehitystä voidaan arvioida eri mittareilla, mutta myös eri entiteettien näkökulmasta - emokunnan ja kuntakonsernin näkökulmasta. Aiemmin emokunnan ollessa pääasiallinen palveluntuottaja, kunnan taloutta oli tapana tarkastella emokuntatasolla. Aiemmin myös kriisikunnaksi joutui emokunnan tilinpäätösinformaation pohjalta. Kunta järjestää kuitenkin nykyään palveluja kuntalaisille yhä monimuotoisemmin, eikä emokunnan tilinpäätös kuvaa koko kunnan toimintaa muun muassa lisääntyneiden yhtiöittämisten seurauksena enää yhtä kattavasti kuin ennen (Leppänen 2011, 157, 163). Kuten Leppänen (2011, 164) toteaa, tulisi talouden tasapainoa arvioida yhä enemmän myös konsernitasolla. Vuodesta 2015 lähtien myös kriisikuntakriteerit kohdistuivat pääsääntöisesti kuntakonsernin talouteen.

Vuoden 2017 kriisikunnat Hyrynsalmi, Teuva, Ähtäri ja Jämsijärvi joutuivat kaikki kriisikunniksi konsernitaseen osoittaman kertyneen alijäämän takia (VM 2019). Tältä osin näiden kuntien talous vaikuttaa siis epätasapainoiselta. Mutta millaisia näiden lakisääteisten kriteerien valossa taloudellisesti kaikkein heikoimpien kuntien taloudet ja niiden kehitykset tilinpäätösaineiston perusteella syvällisemmin tarkasteltuna näyttävät? Tässä tutkimuksessa halutaankin selvittää, millaisen käsityksen vuoden 2017 kriisikuntien talouksien tasapainosta saa pääasiassa tilinpäätösinformaation pohjalta. Lisäksi halutaan selvittää, onko kuva kriisikuntien tasapainosta selvä vai onko siinä monitulkintaisuutta aiheuttavia tekijöitä.

Vuoden 2017 kriisikunnat olivat ensimmäiset kunnat, jotka joutuivat uudistettujen, kuntakonsernia tarkastelevien kriteerien perusteella kriisikunniksi. Tästä syystä ne tarjoavat ajankohtaisen ja uudenlaisen tutkimuskohteen. Tutkimuksen avulla voidaan saada lisää tietoa siitä, miten tasapainokäsitys muuttuu riippuen tarkasteltavasta kunnan entiteetistä. Kuntien talouksia ja niiden tasapainoja on tutkittu kohtalaisesti, mutta kuntakonsernin näkökulmasta ei niin paljon. Niiden tutkiminen on kuitenkin relevanttia, sillä kuntakonsernien tilinpäätöksiä tutkimalla voidaan kunnan taloudesta muodostaa laajempi kuva, kuin pelkän emokunnan tilinpäätöksiä tarkastelemalla voidaan.

## 1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset

Tämän tutkielman tavoitteena on arvioida vuoden 2017 kriisikuntien eli Hyrynsalmen, Jämijärven, Ähtärin ja Teuvan talouksien tasapainoa ja niiden kehityksiä pääasiassa tilinpäätösaineiston sekä tilastoaineistojen pohjalta vuosina 2012-2018. Lisäksi halutaan selvittää, muodostuuko kyseisten kuntien talouksien tasapainosta mittaamisen seurauksena monitulkintainen käsitys.

Kriisikuntamittareissa painottuu alijäämän merkitys, sen riittäessä yksinään saattamaan kunnan arviointimenettelyyn. Kaikki vuoden 2017 kriisikunnat ovatkin joutuneet arviointimenettelyyn alijäämien seurauksena, tarkemmin konsernitaseisiin kertyneiden alijäämien seurauksena (VM 2019). Mutta mistä alijäämä johtuu, mitkä ovat syyt alijäämälle? Kuntakonsernin alijäämään vaikuttavat konserniyhteisöjen ohella myös emokunta, joten syyt alijäämiin ja näin ollen myös kertyneeseen alijäämään voivat löytyä kunnan eri entiteeteistä tai kaikista niistä. Kuntakonsernien alijäämien perusteiden arviointi ja vertaaminen emokuntien alijäämiin paljastaakin, mistä epätasapaino tästä näkökulmasta pääsääntöisesti on peräisin. Alijäämän syiden ja perusteiden arviointi on tärkeää muun muassa siksi, koska konsernientiteettiä tarkasteltaessa alijäämä voi olla peräisin esimerkiksi sellaisen tytäryhteisön toiminnasta, joka ei hoidan kunnan kannalta keskeisiä tehtäviä. Tällaisen yhteisön toiminta ja talous voi kuitenkin heikentää huomattavastikin kuntakonsernin taloutta. Alijäämien taustojen ja perusteiden ohella tutkimuksessa arvioidaan vuoden 2017 kriisikuntien alijäämien kehitystä aikavälillä 2012-2018 ja selvitetään, mikä näiden kehitystrendi on.

Pelkkiä kunnan yli- ja alijäämiä tarkastelemalla ei kuitenkaan voida muodostaa luotettavaa käsitystä kunnan talouden tasapainosta eli rahoituksen riittämisestä pitkällä aikavälillä velvoitteiden hoitamiseen. Talouden tasapainoa arvioidaankin tutkimuksessa myös muilla kriteereillä, jotta siitä muodostuisi kokonaisvaltaisempi kuva. Talouden tasapainoa arvioidaan yli- ja alijäämien lisäksi vuosikatteella, poistoilla ja nettoinvestoinneilla vuosina 2012-2018. Näitä analysoimalla ja vertaamalla halutaan muodostaa käsitys siitä, miten tutkittavat kunnat rahoittava käyttömenonsa ja investointinsa. Lisäksi tutkimuksessa otetaan huomioon kuntien toiminnan ja investointien rahavirrat sekä investointien tulorahoitusprosentit. Kuntien tulorahoitus ei yleensä riitä kattamaan kaikkia menoja, vaan kunnat joutuvat ottamaan lainaa niistä suoriutuakseen. Tutkimuksessa tarkastellaan täten myös kriisikuntien velkaantumista ja velanhoitoa niitä kuvaavien tunnuslukujen avulla. Tutkielmassa arvioinnin perustana olevat tunnusluvut esitellään tarkemmin luvussa 4.4.1.

Tasapainojen ja niiden kehitysten ohella tutkimuksessa pohditaan, voidaanko kunnan tasapainon eri osa-alueita mittaavien tunnuslukujen pohjalta muodostaa yhtenäistä käsitystä kunnan talouden tasapainosta. Mikäli monitulkintaisuutta analyysin perusteella havaitaan, pohditaan myös, mikä monitulkintaisuutta mahdollisesti kyseisen tutkimuksen lähtökohdista aiheuttaa.

Tutkielman varsinainen tutkimuskysymys apukysymyksineen, joiden avulla tutkimuksen tavoitteet pyritään saavuttamaan, ovat seuraavat:

Millaisilta vuoden 2017 kriisikuntien talouksien tasapaino ja niiden kehitykset näyttäytyvät eri mittareiden perusteella arvioituna ja onko talouksien tasapainossa havaittavissa monitulkintaisuutta?

- Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet näiden kuntien talouksien tasapainon muutoksiin?
- Mikäli monitulkintaisuutta on havaittavissa, mistä se johtuu?

### **1.3 Keskeiset tutkielmaa ohjaavat valinnat ja rajaukset**

Tutkimuskohteekseni rajautuu vuoden 2017 kriisikunnat, sillä nämä ovat ensimmäiset kunnat, jotka ovat joutuneet arviointimenettelyyn vuonna 2015 uudistettujen kriisikuntakriteerien perusteella, jotka kohdistuvat entistä enemmän kuntakonsernien talouteen. Koska tutkimukseni tapauskunnat ovat ensimmäiset, jotka joutuivat kriisikunniksi kuntakonsernin tilinpäätöslukujen seurauksena, antaa tutkimukseni osviittaa siitä, millaisia kriisikuntamittareiden perusteella taloudellisesti kaikkein heikoimmat kuntakonsernien taloudet perusteellisemmin arvioituna ovat. Arvioin kuntien taloutta sekä kuntakonsernitasolla että emokuntatasolla. Kuntakonsernien talouden arvioimista pidetään nykyään yhä tärkeämpänä, sillä kuntakonsernien taloutta arvioimalla voidaan muodostaa kattavampi käsitys koko kunnan taloudesta, kuin mitä pelkän emokunnan taloutta tarkastelemalla voidaan muodostaa.

Talouden tasapainon arviointiin tapauskunniksi valitsin kriisikuntia, sillä käsitteellisesti sana *kriisikunta* viittaa jo siihen, ettei tällaisen kunnan talous olisi lähtökohtaisesti kunnossa. Kun tasapaino ymmärretään laajasti ja kokonaisvaltaisesti kunnan rahoituksen riittämiseksi pitkällä aikavälillä sen velvoitteiden hoitamiseen, eikä esimerkiksi tuloslaskelman osoittamaksi tulojen ja menojen tasapainoksi, ei sitä voida arvioida esimerkiksi pelkän kertyneen yli- ja alijäämän pohjalta. Vaikka pyrinkin arvioimaan tapauskuntien talouksien tasapainoja perusteellisesti tasapainoon



sisältyvät eri ominaispiirteet huomioon ottaen, rajautuu tutkimuksesta pois se osa kunnan reaalityalouden arvioinnista, jota ei tilinpäätösinformaation ja muun saatavilla olevan talousinformaation perusteella pysty arvioimaan. Näin ollen esimerkiksi kunnan palveluiden käyttäjien tyytyväisyyttä ja palvelutasoa ei rajallisten resurssien takia tässä tutkimuksessa oteta arvioinnissa huomioon.

Koska vuonna 2017 vain neljä kuntaa, Hyrynsalmi, Teuva, Jämijärvi ja Ähtäri, joutuivat kriisikunniksi, koen järkeväksi valita kaikki nämä neljä kuntaa tutkimuskohteekseni. Useamman kunnan tarkastelun avulla on mahdollista löytää yhtäläisiä tekijöitä talouden epätasapainon selittäjinä sekä on mahdollista kattavammin arvioida mittaamisesta aiheutuvaa mahdollista monitulkintaisuutta. Tutkin kyseisten kuntien talouksia vuosien 2012-2018 talousinformaation pohjalta. Näin ollen talouksia ja niiden kehityksiä arvioidaan ajalta ennen kriisikuntakriteerien täyttymistä (vuodet 2012-2014), kriisikuntakriteerien täyttymisvuosina (vuodet 2015 ja 2016) sekä sen jälkeen (vuodet 2017-2018). Kuntien talouksista ei voida tehdä luotettavia johtopäätöksiä yksittäisten vuosien perusteella, vaan luotettavan käsityksen muodostaminen vaatii useamman vuoden kehityksen tarkastelua.

#### **1.4 Tapaustutkimus tutkimusstrategiana, sisällönanalyysi tutkimusmetodina**

Tutkimus on toiminta-analyyttinen empiriaan pohjautuva tapaustutkimus, jonka aineisto analysoidaan sisällönanalyysin keinoin. Kaikissa empiirisissä tutkimuksissa käsitellään tapauksia. Kuitenkin tapaustutkimuksessa tapaus ymmärretään eri tavalla kuin esimerkiksi määrällisessä tutkimuksessa, jossa tapaus on tilastollinen yksikkö. (Bamberg, Jokinen & Laine 2015, 9.) Tapaustutkimuksessa valitaan yksittäinen tapaus, tilanne tai joukko tapauksia ja tavoitteena on usein ilmiöiden kuvailu ja ymmärtäminen (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 131). Tapaustutkimuksella halutaan muodostaa perusteellinen ja tarkkapiirteinen kuvaus tutkittavana olevasta ilmiöstä. Tapaustutkimuksen ominaispiirteinä voidaankin usein pitää kokonaisvaltaista tapauksen analyysiä, kiinnostusta sosiaaliseen prosessiin tai prosesseihin, useanlaisten aineistojen ja menetelmien käyttö, aiemman tutkimustiedon hyödyntäminen sekä rajan hämärtyminen tapauksen ja kontekstin välillä. (Bamberg, ym. 2015, 9-10.)

Tämän tutkimuksen tapauksia ovat vuoden 2017 kriisikunnat. Niiden talouksien tasapainotekijöitä analysoimalla ja arvioimalla halutaan muodostaa perusteellinen käsitys kyseisten kuntien talouksien tasapainosta sekä niihin liittyvistä mahdollisesta monitulkintaisuudesta. Aiempaa tutkimustietoa hyödynnetään muun muassa talouden tasapainon sekä sen monitulkintaisuuden määrittelyssä ja

ymmärtämisessä. Näiden käsitteiden sisällön määrittäminen luo perustan sille, mistä näkökulmista tapauskuntien taloutta tutkimuksessa ryhdytään arvioimaan.

Tapaustutkimus voi sisältää piirteitä sekä laadullisesta että määrällisestä tutkimuksesta. (Eriksson & Koistinen 2014, 2). Tapaustutkimus sisältää lähtökohtaisesti useita tutkimusmenetelmiä. Näin voidaan sanoa, että kyseessä on tutkimusmetodin sijaan enemmänkin tutkimusstrategiasta tai tutkimustavasta, jonka sisällä voidaan käyttää erilaisia aineistoja tai menetelmiä. (Bamberg, Jokinen & Laine 2015, 9.) Tässä tutkimuksessa empiirinen aineisto koostuu pääasiassa kuntien tilinpäätöksistä. Lisäksi analyysissä hyödynnetään tilastoaineistoa sekä arviointimenettelyiden raportteja. Nämä aineistot sisältävät sekä määrällistä että laadullista informaatiota. Tutkimuksessa analysoitavaa kvantitatiivista informaationa ovat vuoden 2017 kriisikuntien tilinpäätöslaskelmat, niistä johdettavat tunnusluvut sekä muu asiaankuuluva tilastoinformaatio. Kvalitatiivisena aineistona ovat pääasiassa tilinpäätösraporttien toimintakertomukset sekä arviointiryhmien raportit, joissa sanallisesti avattu kuntien taloudellista tilaa ja taustatekijöitä. Valittujen tunnuslukujen ja sanallisen informaation analyysin avulla tutkimuksessa arvioidaan tapauskuntien talouksien tasapainoja. Kvantitatiivista aineistoa ei siis pyritä tilastollisesti testaamaan, vaan sitä hyödynnetään laadullisessa tulkinnassa.

Tutkimuksessani voi metodologisesti nähdä olevan piirteitä aineistolähtöisestä sisällönanalyysistä. Analysoimalla tutkittavaa ilmiötä aineiston avulla halutaan luoda sanallinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Aineisto pyritään järjestämään tiiviiseen ja selkeään muotoon, kuitenkin kadottamatta sen sisältämää informaatiota. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 91.) Tutkimuksen tavoitteena on tilinpäätösinformaation pohjautuvan analyysin perusteella muodostaa kuvaus tapauskuntien talouksien tasapainosta ja niiden mahdollisesta monitulkintaisuudesta. Kuten edellä mainittu, on tilinpäätösaineistossa sanallisen kuvailun ohella numeerista tunnuslukuinformaatiota. Tunnuslukujen sisällön ymmärtämiseen analyysin perustaksi hyödynnetään kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeissa esitettyjä tunnuslukujen tulkintatapoja sekä aiemmissa tutkimuksissa esitettyjä tulkintatapoja.

## 1.5 Tutkielman rakenne

Tutkielma rakentuu kuudesta pääluvusta. Johdannon jälkeen toisessa luvussa käsitellään kunnan taloutta ja talouden tasapainoa. Jotta voidaan analysoida kuntien taloutta ja niiden tilinpäätöksiä, on ymmärrettävä, millaisia taloudellisia toimijoita kunnat ja kuntakonsernit ovat. Kuntien taloudellisen

toiminnan perusteiden ohella luvussa esitellään kuntien olennaisimmat tulo- ja menolähteet. Luvussa käsitellään lisäksi kunnan talouden tasapainokäsitystä sekä sen monitulkintaisuutta. Kolmannessa luvussa eritellään kunnan tilinpäätöksen sisältöä eli avataan pääpiirteet toimintakertomuksesta, tuloslaskelmasta, taseesta, rahoituslaskelmasta sekä liitetiedoista. Lisäksi luvussa esitellään konsernitilinpäätöksen erityispiirteitä emokunnan tilinpäätökseen verrattuna.

Neljännessä luvussa käsitellään kunnan talouden mittaamista ja tulkintaa. Tutkielmani keskeisenä tavoitteena on arvioida ja tulkita valittujen kriisikuntien talouksien tasapainoja. Jotta näiden kuntien tasapainotiloja voidaan arvioida, täytyy tasapaino mitata jollakin tavoin. Mittarit vaikuttavat siihen, millaisen käsityksen muodostamme kunnan taloudesta, miten tulkitsemme sitä. Tasapainon mittaamisen, analysoinnin ja tulkinnan kannalta on olennaista ymmärtää tärkeimmät periaatteet mittaamisesta ja mittaamisen rajoitteista. Luvussa esitellään myös lakisääteiset kriisikuntamittarit, joiden pohjalta vuoden 2017 kriisikunnat ovat joutuneet arviointimenettelyyn, sekä kyseisiä kriteerejä seuraavat, vuonna 2019 voimaan asetetut kriteerit. Lopuksi esitellään tutkielmaan kuntien tasapainotilojen mittaamiseksi ja arvioinnin perustaksi valikoidut mittarit perusteluineen.

Luvussa viisi analysoidaan ja arvioidaan vuoden 2017 kriisikuntien talouksien tasapainoja valikoitujen mittareiden pohjalta aikavälillä 2012-2018 sekä nostetaan esiin mahdollista monitulkintaisuutta. Luvussa myös selvennetään, millaisista kunnista on kyse. Kaikista kunnista esitetään muun muassa väestönkehitys, työllisyystilanne sekä kuntakonsernirakenne. On oleellista tietää, millaisesta kunnasta on kyse, jotta sen tasapainosta voidaan tehdä tulkintoja ja päätelmiä. Tutkielman viimeisessä luvussa esitellään kuntien tasapainoanalyysin perusteella muodostettuja tuloksia ja niistä johdettuja johtopäätöksiä. Lisäksi luvussa havainnollistetaan tutkimuksen lähtökohdista mittaamisesta ja ilmiön laajuudesta aiheutuvaa mahdollista talouden tasapainon monitulkintaisuutta. Lopuksi pohditaan vielä tutkimuksen ja siitä syntyneiden tulosten luotettavuutta, tutkimuksen rajoitteita ja mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

## **2 KUNNAN TALOUS JA TALOUDEN TASAPAINO**

### **2.1 Kunta taloudellisena toimijana**

Kunnat ovat luonteeltaan toimeksiantotaloudellisia toimijoita. Niiden tehtävänä on kuntalaisten toimeksiannosta ja kuntalaisilta perityin veroin ja maksuin järjestää palveluja kuntalaisille. (Meklin & Vakkuri 2011, 287.) Kuntatalouden hoitamisen kaksi keskeisintä tavoitetta ovat tasapainotavoite ja tuloksellisuustavoite. Tasapainotavoitteella tarkoitetaan sitä, että tulojen ja menojen tulisi olla tasapainossa pitkällä aikavälillä. Kunnan ei ole tarkoitus kerätä varoja enemmän, kuin mitä se tarvitsee menojensa kattamiseen. Tuloksellisuustavoitteella taas tarkoitetaan sitä, että kunnan toiminnan tulisi olla taloudellista, vaikuttavaa ja tuottavaa. (Sinervo, Meklin & Vakkuri 2012, 75.) Tämä erottaa kunnan yrityksestä, sillä yrityksen päätavoitteena voidaan nähdä voiton maksimointi (Kablan 2016, 77).

Taloudessa kytkeytyvät toisiinsa kaksi ulottuvuutta, raha- ja reaalitalous. Rahavirtoina realisoituvien tulojen ja menojen taustalla ovat reaalitaloudessa toteutuneet tapahtumat. Kuntataloudessa reaalitalous muodostuu erilaisten palvelujen, kuten koulutus-, vanhustenhoito-, ja terveydenhuoltopalvelujen tuottamisesta. Kansantalouden muutokset ja ongelmat ovat usein lähtöisin reaalitaloudesta. Esimerkiksi kysynnän supistuessa tuotanto supistuu ja syntyy työttömyyttä, jolla on edelleen vaikutusta rahatalouteen. (Meklin & Vakkuri 2011, 284.) Näin voitaisiin olettaa, että kriisikuntakontekstissakin talouden ongelmat ovat lähtöisin reaalitalouden puolelta. Rahavirtoina realisoituneen alijäämän perustana on reaalitalouden tapahtumat. Rahan perustehtävä on olla reaalitalouden vaihdannan välineenä ja arvon mittana. Rahalla kunta hankkii esimerkiksi työntekijöitä ja rahan avulla määritetään työnteosta suoritettava korvaus. Kuntapuolella raha- ja reaalitalouden yhteys ei kuitenkaan ole täysin katkeamaton. Suurin osa kunnan tuloista on peräisin valtionavusta ja veroista, joiden taustalla eivät aina suoranaisesti vaikuta kunnan reaalitalouden tapahtumat. (Meklin & Vakkuri 2011, 284.)

Kunnan tehtäväkenttä muodostuu kuntalain (KuntaL 7.1 §) perusteella sekä lakisääteisistä tehtävistä, että kunnan itselleen ottamista tehtävistä. Kunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut joko itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palveluntuottajalta (KuntaL 8.1 §). Kunnat voivat pääsääntöisesti itse päättää, miten palvelut kuntalaisille järjestetään. Kunta voi päättää mitä palveluja se toteuttaa omana toimintanaan, mitä järjestetään yhteistyössä muiden kuntien kanssa kuntayhtymissä ja mitä siirretään muiden yhteisöjen hoidettavaksi (Leppänen 2011, 142). Eri

toimintavaihtoehtojen kannalta merkittävä kysymys on, missä määrin kunta voi toimintatavoillaan vaikuttaa menoihinsa ja hillitä niiden kasvua, mutta yhtäaikaaisesti turvata lakisääteiset, riittävän tasoiset palvelut (Meklin & Vakkuri 2011, 290).

Aiemmin kuntien tehtävät hoidettiin pääsääntöisesti kuntien omissa virastoissa ja laitoksissa. Ajan mittaan kunnat ovat siirtäneet toimintojaan oman organisaationsa ulkopuolelle kuntayhtymille, perustamilleen osakeyhtiöille tai säätiöille. Toimintoja on siirretty aiempaa enemmän ostopalveluiksi yrityksiltä, mutta myös erilaiset yhteistyömuodot, kuten public-private partnership -malli, ovat yleistyneet. (Meklin & Pukki 2018, 2.) Koska kunnat järjestävät palvelunsa nykypäivänä yhä monimuotoisemmin myös peruskunnan ulkopuolella, korostuu konsernitason tarkastelun merkitys kunnan talouden arvioinnissa.

Palvelujen tuottaminen ja palvelurakenteen ylläpito aiheuttaa kunnalle menoja. Kuntien kokonaismenoista noin puolet (49 % vuonna 2017) aiheutuvat sosiaali- ja terveystoimen toimintamenoista ja investointimenoista. Opetus- ja kulttuuritoimen menojen osuus kokonaismenoista on toiseksi suurin, vuonna 2017 osuus oli 31 %. (Suomen Kuntaliitto 2018a.) Koska kunta-alan palvelutuotanto on hyvin työvaltaista, aiheutuu lähes puolet menoista henkilöstön palkoista ja niihin liittyvistä sivukuluista (Björkvall ym. 2012, 13).

Palveluiden tuottamiseen kunta tarvitsee tuloja. Kunta voi rahoittaa toimintansa verotuloilla, valtionosuuksilla sekä myynti- ja maksutuloilla. Kuntien verotusoikeus perustuu perustuslakiin (PL 731/1999; 121.3 §). Kunnan verotulot koostuvat tuloverosta, kiinteistöverosta ja yhteisöverosta. Kunnalla on kuntalain mukaan itse oikeus päättää kunnallisveroprosentista sekä kiinteistöveroprosentista (KuntaL 111§), mutta yhteisöverotulot kantaa valtio, tilittäen niistä osan kunnalle (Laesterä 2010, 82).

Tärkein tulonlähde kunnille muodostuu tuloverotuksesta, jonka osuus kuntien kokonaistuloista vuonna 2017 oli 43 % (Suomen Kuntaliitto 2018a). Kunnan tuloveroihin vaikuttavat muun muassa veroprosentin suuruus, asukasluku, väestön veronmaksukyky sekä työllisyystilanne, jonka vuoksi tuloverojen määrä vaihtelee kunnittain (Laesterä 2010, 83). Veroprosenttia muuttamalla kunta voi siis osin säädellä saamiaan tuloveroja. Yhteisöverotulot kantaa valtio, joka jakaa niistä osan kunnille. Kunta ei voi omalla toiminnallaan suoranaisesti vaikuttaa yhteisöveron määrään. Kuitenkin luomalla kannattavat edellytykset yritystoiminnalle, kunta voi välillisesti vaikuttaa yhteisöveron määrään pitkällä aikavälillä (Hakola ym. 2017, 18; Laesterä 2010, 83). Yhteisöveron tuotto vaihtelee

taloussuhdanteiden mukaan, mikä tarkoittaa, että kunnan elinkeinorakenteen muutoksilla on vaikutuksia sen yhteisöverotuloille. Yhteisöveron merkitys kunnille tulonlähteenä vaihtelee paljon sen mukaan, kuinka vilkasta yritystoimintaa siellä harjoitetaan. (Björkwall ym. 2012, 16.) Kiinteistöveron tuotto on vakaa ja ennustettava (Björkwall ym 2012, 20), mutta sen osuus kuntien tuloista on kuitenkin pieni, esimerkiksi vuonna 2017 muodosti kiinteistövero 4 % kuntien kokonaistuloista (Suomen Kuntaliitto 2018a). Laesterä kommentoi väitöskirjassaan (Laesterä 2010, 84), että verotulopohjan heikkeneminen ja valtionosuuksien pieneneminen on ajanut kunnat tilanteeseen, jossa veroprosenttia on täytynyt korottaa, jotta palvelut saadaan rahoitettua. Kuitenkaan asukasluvultaan taantuvissa kunnissa palveluiden rahoittamiseen ei riitä korkea veroprosentti, kun oma väestöpohja ei riitä kattamaan palvelurakenteen minimitasoa.

Valtio osallistuu kunnallisten palveluiden rahoittamiseen valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtionosuusjärjestelmän avulla pyritään varmistamaan julkisten palveluiden tasainen saatavuus ympäri maata niin, että asuinpaikasta riippumatta tietyn tasoiset peruspalvelut olisivat kuntalaisten saatavilla kohtuullisella veroasteella. (Hakola ym. 2017, 19.) Valtionosuusjärjestelmä muodostuu kahdesta elementistä, kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta sekä tulopohjan tasauksesta. Vaikka valtionosuudet muodostavat alle viidenneksen kuntien kokonaistuloista, on se suurimmalle osalle kunnista elintärkeä rahoituslähde (Lehtonen, Lyytikäinen & Moisio 2008, 2).

Kuntien kokonaistuloista noin viidennes on peräisin myynti- ja maksutuotoista (Suomen Kuntaliitto 2018a). Maksutuloihin katsotaan kuuluvan asiakasmaksut ja muut tavaroista ja palveluista perittävät maksut, joilla ei ole tarkoitus täysin kattaa tuotantokustannuksia tai joiden hinta voi määräytyä asiakkaiden maksukyvyn perusteella. Myyntitulot sen sijaan ovat tuloja tavaroiden ja palveluiden myynnistä, joiden hinnoittelu perustuu ajatukseen, että tuotantokustannukset saadaan katettua pyydetyllä hinnalla. Edellä esiteltyjen tulolähteiden ohella kunnat voivat ottaa lainaa investointien ja perusparannusten rahoittamiseen. (Hakola ym. 2017, 22-23.)

## **2.2 Kunnan talouden tasapaino ja sen monitulkintaisuus**

### **2.2.1 Talouden tasapaino kunnan toiminnan peruspilarina**

Usein kunnan talouden tasapaino ymmärretään kirjanpidolliseksi tuloslaskelmaan pohjautuvaksi menojen ja tulojen väliseksi tasapainoksi. Ajatus kirjanpitoon perustuvasta tasapainokäsityksestä perustuu kuntalakiin, jonka mukaan kunnan taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen ja kunnan taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään neljän vuoden kuluessa

tilinpäätöksen vahvistamisesta seuraavan vuoden alusta lukien, eli käytännössä viidessä vuodessa (KuntaL 110.3 §).

Kuntatalouden tasapainovaatimus pohjautuu kuitenkin syvemmälle kuin pelkkiin lakeihin, nimittäin kuntien perusluonteesta johtuviin luonnollisiin lähtökohtiin (Meklin ym 2005, 174). Kunnan ei ole lähtökohtaisesti tarkoitus kerätä tuloja enemmän, kuin mitä menojen kattamiseksi vaaditaan. Koska kunnan tavoitteena on palvelujen järjestäminen kuntalaisille käytössä olevin varoin, voidaan ajatella, että ensisijaisesti kunnan talouden tasapainossa on kyse resurssien riittävydestä kunnan velvoitteiden hoitamiseen pitkällä tähtäimellä (Sinervo 2011, 233). Tasapainovaatimusta perustellaan usein kuntalaisten oikeudenmukaisella kohtelulla. Tämä tarkoittaa, että palvelujen käyttäjien tulisi rahoittaa omat palvelunsa, eikä esimerkiksi mikään sukupolvi saa kuluttaa tulevien sukupolvien varoja. (Meklin ym 2005, 174.)

### **2.2.2 Monitulkintainen kunnan talouden tasapaino**

Tuloslaskelmaan pohjautuva tulojen ja menojen tasapaino voidaan nähdä yhtenä näkökulmana ja ulottuvuutena kunnan talouden tasapainoon (Meklin ym. 2005, 174). Todellinen talouden tasapaino on kuitenkin paljon monitulkintaisempi ilmiö. Monitulkintaisuus tarkoittaa asiaa, jota ei voi määritellä eikä tulkita yhdellä tapaa universaalisti ja täsmällisesti (Sinervo 2011, 69). Käsitteenä se sisältää oletuksen, että ajattelutavat eivät ole täydellisiä tai yksitulkintaisia, vaan niitä voidaan tulkita eri tavoin (Vakkuri 2009, 17). Monitulkintaisuuden käsitettä on käytetty useilla eri tieteenaloilla. Instituutio- ja organisaatiotutkimuksessa monitulkintaisuuden käsite ja teoria pohjautuvat rajoittuneen rationaalisuuden ajatukselle. Monitulkintaisuuden teoria rajoittuneen rationaalisuuden teorian tavoin on syntynyt rajoittamattoman rationaalisuuden teorian vastapainoksi (Vakkuri 2009, 20). Rajoittuneen rationaalisuuden teoriassa korostetaan päätöksenteon tapahtumista erilaisten rajoitteiden vallitessa, kun taas monitulkintaisuuden avulla halutaan ymmärtää tätä toimintaa rajoitteiden vallitessa ja rajoitteista huolimatta (Sinervo 2011, 74).

Monitulkintaisuus on siis tulkinnallista epävarmuutta, joka liittyy siihen, miten päätöksenteossa ymmärretään ongelma, sen ratkaisu ja tietopohja, johon nojautuen ongelman ratkaisuun voidaan päästä (Vakkuri 2009, 23). Kunnan talouden tasapainon kontekstissa monitulkintaisuutta voisi nähdä tästä näkökulmasta liittyvän siihen, miten talouden tasapaino ymmärretään ja määritellään, millaisilla keinoilla tasapaino-ongelma on ratkaistavissa sekä millaista tietoa tarvitaan tasapaino-ongelman ratkaisemiseksi.

Kuten luvussa 2.2.1 mainittu, voidaan kunnan talouden tasapainossa nähdä ensisijaisesti olevan kyse kunnan resurssien riittävyydestä kunnan velvoitteiden hoitoon pitkällä aikavälillä (Sinervo 2011, 233). Käsiteellisellä tasolla tasapaino vaikuttaa selvältä. Se, miten tämä kunnan talouden tasapaino tulkitaan ja myös mitataan, ei kuitenkaan ole yksiselitteistä. Kunnan talouden tasapainoa ei voida arvioida yksittäisen tunnusluvun avulla (Meklin & Pukki 2016, 1-3), kuten vaikka yli- ja alijäämällä. Kunnan talouden tasapainon monitulkintaisuuteen vaikuttavat muun muassa valittujen mittareiden epätäydellisyys, toimijoiden rajoittuneisuus toiminnassaan sekä erilaiset tulkintaympäristöt (Sinervo 2011, 5).

Puhuttaessa kunnan talouden tasapainosta, voidaan esimerkiksi miettiä, onko tasapainossa kyse reaalityalouden vai rahatalouden tasapainosta. Rahatalouden tasapainoon liittyy useampi ulottuvuus. Tarkoitetaanko taseen osoittamaa rahoitusvarallisuuden tasapainoa, tuloslaskelman osoittamaa tulojen ja menojen tasapainoa, rahoituslaskelmassa esitettävää kassavirtojen tasapainoa vai kaikkia näitä? (Melkin ym 2005, 174.) Ehkä perinteisin näkökulma on ymmärtää kunnan talouden tasapaino kirjanpidon tuloslaskelman osoittamaksi tuottojen ja kulujen väliseksi tasapainoksi (Meklin, Koski, Pekola-Sjöblom & Airaksinen 2019, 27; Sinervo 2011, 5). Kyse on kirjanpitolaian mukaisten tuottojen ja kulujen erotuksesta, jolloin kuluihin sisältyy myös tilikaudelle jaksotetut investointien poistot. Mikäli tarkastellaan kaikkien tulojen ja menojen erotusta, jolloin menoihin lasketaan myös investointien hankintamenot, voidaan puhua rahoituksellisesta tasapainosta. (Meklin ym. 2019, 27). Yksittäisen kunnan rahoituksellinen tasapaino on kuitenkin sekin tulkinallinen asia, johon vaikuttavat velan määrä, velan vastikkeena oleva omaisuus, tuloveroprosentti, ”ottamaton velka” sekä investointien rahoitusmallit (Meklin & Pukki 2016, 1). Yksityisellä sektorilla rahatalous on reaalityalouden peilikuva, sillä vaihdanta tapahtuu rahavastiketta vastaan. Näin ollen mittaamalla rahataloutta, myös reaalityaloudesta voidaan saada kohtuullinen käsitys. Kuntataloudessa rahatalous ei samalla tapaa heijastele reaalityaloutta, joten pelkän rahatalouden mittaaminen ei suoranaisesti kerro reaalityalouden tapahtumista. Kunnan talous voi olla alijäämäinen, mutta palvelujärjestelmä voi olla hyvä ja sen kapasiteetin käyttöaste korkea. (Melkin ym. 2005, 174-175.)

Todellisen kunnan talouden tasapainon arviointiin ei riitä pelkän tuloslaskelman tarkastelu, vaan tarvitaan lisäksi muiden tilinpäätöslaskelmien tietoa sekä muuta täydentävää tietoa. Tämä tarkoittaakin sitä, että tarvitaan tietoa niin rahataloudesta kuin reaalityaloudesta. Kunnan taloutta voidaan pitää tasapainoisena, kun kunnan käyttötulot kattavat sellaisen määrän käyttömenoja, jolla riittävien palvelujen tarjonta kuntalaisille on mahdollista. Lisäksi kunnan tulisi kyetä huolehtimaan investoinneillaan palvelustrukturistaan sekä kunnalla tulisi olla riittävä käyttöomaisuus, joka



pääosin olisi rahoitettu omalla pääomalla eikä esimerkiksi velkarahoituksella. (Melkin ym. 2005, 183-184.) Tämä kuvastaa hyvin sitä, kuinka kunnan velkaisuutta ja vakavaraisuutta kuvaavien tunnuslukujen huomioiminen tasapainon arvioinnissa on yhtä tärkeää tulorahoituksen riittävyyden arvioinnin ohella.

Sinervon (2011, 234) mukaan yksi olennaisista kunnan talouden tasapainon tulkinnassa huomioitavista seikoista on väestönkehitys. Väestönkehityksellä on vaikutusta kunnan palvelutarpeeseen ja supistuvan kunnan taloudessa palvelutarve poikkeaa kasvavan talouden kunnasta. Mikäli kunnan talous supistuu, tuloslaskelmat voivat osoittaa alijäämää, jos kunnan kassassa on rahaa eikä kunta ole ylivelkaantunut. Jos taas talous on kasvava, talouden tasapainon saavuttaminen voi edellyttää reiluakin kertynyttä ylijäämää, sillä tulorahoituksen tulisi riittää palvelujen ja investointien rahoittamiseen sekä lainojen takaisinmaksuun.

Kunnan talouden tasapainoa voidaan myös tulkita eri entiteettien näkökulmista. Kuntien organisaatiomuodot ovat monimuotoistuneet ja palveluja tuotetaan yhä enemmän emokunnan ulkopuolella. Emokunnan talous voi olla tasapainossa, mutta tarkastelemalla kuntakonsernia, voi käsitys tasapainosta olla toinen. Talouden tasapainoa tulisikin arvioida myös konsernitasolla, sillä esimerkiksi konsernituloslaskelma kuvaa tuottojen ja kulujen erotusta laajemmin verrattuna pelkän emokunnan tuloslaskelmaan. (Leppänen 2011, 157, 163.)

Kunnat eroavat koko kuntakonsernista talouden tasapainon näkökulmasta siinä, että kunnat rahoittavat toimintansa ensisijaisesti verovaroin, kun taas kuntakonsernin tytäryhteisöt rahoittavat toimintansa pääosin omasta toiminnasta saamallaan tuloilla (Meklin & Pukki 2016, 3). Kuntakonsernin taloudelle ei ole samanlaista tasapaino- ja alijäämänkattamisvelvoitetta, kuin mitä emonkuntaan kuntalain myötä kohdistuu. Kuitenkin kuntakonsernin kertyneelle alijäämälle on laissa asetettu raja-arvot. Jos kunnan kertynyt alijäämä per asukas on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa (KuntaL 118.3 §), joutuu kunta valtiovarainministeriön arviointimenettelyyn, jonka seurauksena se voi joutua esimerkiksi kuntaliitostilanteeseen. Lisäksi kuntakonsernin talouteen kohdistuu muitakin lakisääteisiä mittareita, joilla seurataan esimerkiksi kuntien vakavaraisuutta ja rahoituksen riittävyyttä. Tämä tarkoittaa, ettei alijäämää tai velkaa kuntakonsernitasollakaan voida kerryttää loputtomiin ilman seurauksia ja toimenpiteitä. Kyseiset lakisääteiset mittarit esitellään tarkemmin luvussa 4.3.

## **3 KUNNAN TILINPÄÄTÖSINFORMAATIO**

### **3.1 Kunnan tilinpäätös**

Kunta laatii tilinpäätöksen tilikausittain, joka kunnalla on kalenterivuosi (KuntaL 410/2015 113.1 §). Tilinpäätökseen, kuten kirjanpitoon, sovelletaan kuntalain lisäksi tietyin osin myös kirjanpitolain ja -asetuksen säännöksiä. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto antaa ohjeita kirjanpitolain ja kuntalain 113—116 §:n soveltamisesta. (KuntaL 112 §.) Kuntalaki on kirjanpitolakiin verrattuna erityislain asemassa, ja siltä osin kuin näiden lakien säännökset eroavat toisistaan, noudatetaan kuntalakia (Suomen Kuntaliitto 2017d, 6). Kuntalain mukaan kunnan tilinpäätökseen kuuluvat tase, tuloslaskelma, rahoituslaskelma ja niiden liitteinä olevat tiedot sekä talousarvion toteutumisvertailu ja toimintakertomus. Tilinpäätöksen on annettava oikeat ja riittävät tiedot kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta ja toiminnasta. (KuntaL 113 §.)

#### **3.1.1 Toimintakertomus**

Toimintakertomus on osa tilinpäätöstä ja sen sisältö on säännelty kuntalaissa (Suomen Kuntaliitto 2017d, 5). Toimintakertomuksessa on esitettävä, miten valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet ovat toteutuneet. Tämän lisäksi toimintakertomuksessa on esitettävä sellaiset kunnan ja kuntakonsernin talouteen liittyvät olennaiset tiedot, jotka eivät käy ilmi tilinpäätöslaskelmistä. Tällaisia asioita ovat muun muassa arvio todennäköisestä tulevasta kehityksestä, tiedot sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä ja keskeisistä johtopäätöksistä. Kunnanhallituksen on toimintakertomuksessa myös tehtävä esitys tilikauden tuloksen käsittelystä. (KuntaL 115.1 §.) Kunnan taseen sisältäessä kattamatonta alijäämää, on toimintakertomuksessa selvitettävä, miten taloutta on tasapainotettu tilikaudella sekä onko voimassa oleva taloussuunnitelma riittävä tasapainottamaan taloutta (KuntaL 115.2 §).

Toimintakertomus koostuu kahdesta kokonaisuudesta, toiminnan ja talouden kokonaistarkastelusta sekä talousarvion toteumavertailusta. Ensimmäiseksi mainittuun lukeutuu olennaiset tapahtumat toiminnassa ja taloudessa, tilikauden tuloksen muodostuminen, toiminnan rahoitus, rahoitusasema ja sen muutokset. Toimintakertomuksessa esitetään myös kuntakonsernia koskevia tietoja, kuten yhdistelmä kunnan tytär-, osakkuus- ja muista omistusyhteisyyksistä sekä kuntayhtymistä, joissa kunta on jäsen. Lisäksi selvitetään, miten valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet ovat toteutuneet konsernin toiminnassa sekä miten konserniohjaus on järjestetty. (Suomen Kuntaliitto

2017d, 14.) Toimintakertomuksen tavoitteena ei siis ole pelkän numeroinformaation esittäminen, vaan kokonaisvaltaisemmin arvioida kunnan toiminnan ja talouden kehitystä (Harjula & Prättälä 2015, 772).

### 3.1.2 Tuloslaskelma

Kunnan tilikauden tuloksen muodostuminen esitetään tuloslaskelmassa. Tuloslaskelma osoittaa tilikaudelle kohdistetut tulot ja menot eli tuotot ja kulut. Niiden erotuksena muodostuu tilikauden tulos. (Leppänen 2001, 15.) Kunnan tuloslaskelma osoittaa, miten tuottoina kertynyt tulorahoitus riittää palvelujen tuottamisesta syntyneiden kulujen kattamiseen. Toiminnan tuotot ja kulut ryhmitellään tuloslaskelmassa tuotto- ja kululajeittain, vähennyslaskelman muodossa. Kaikista tuloslaskelman eristä esitetään vastaava tieto viimeistä edelliseltä tilikaudelta eli niin sanottu vertailutieto. (Suomen Kuntaliitto 2018c, 5.)

Tuloslaskelman välitulos toimintakate osoittaa, paljon käyttötalouden kuluista joudutaan kattamaan verotuloilla ja valtionosuuksilla. Välitulos vuosikate osoittaa tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainojen lyhennyksiin. (Suomen Kuntaliitto 2018c, 22.) Vuosikatteen yläpuoliset erät kuvaavat säännöllisestä juoksevasta toiminnasta syntyneitä tuloja ja menoja. Vuosikatteen alapuoliset erät sen sijaan kuvaavat poistoja ja arvonalentumisia. (Sinervo 2011, 123.) Tuloslaskelman viimeinen rivi kertoo tilikauden alijäämän tai ylijäämän (Suomen Kuntaliitto 2018c, 22).

### 3.1.3 Tase

Taseen tarkoituksena on kuvata kirjanpitolain mukaan tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa. Kustakin taseen erästä esitetään vastaava vertailutieto viimeistä edelliseltä tilikaudelta. (KPL 3:1 §.) Taseen erät koostuvat rahoitustapahtumista ja aktiivoista, jotka ovat tilinpäätöshetkellä olemassa ja jotka siirtyvät myöhemmille tilikausille. Taseen vastaavaa-puolella esitetään omaisuuserät ja vastattavaa-puolella pääomaerät. (Leppänen 2001, 16.) Taseen erät esitetään likvidisyysjärjestyksessä epälikvideimmästä erästä kaikkein likvideimpään erään. Taseen vastaavaa-puolella ensimmäisenä esitetään täten pysyvät vastaavat, kuten aineelliset hyödykkeet ja sijoitukset, sitten vaihtuvat vastaavat, kuten vaihto-omaisuus, saamiset sekä rahat ja pankkisaamiset. Vastattavaa-puoli esitetään samalla tapaa. Ensimmäisenä esitetään oma pääoma, joka yleensä on organisaation käytössä pitkäaikaisesti. Tämän jälkeen esitetään vieras pääoma pitkäaikaisesta lyhytaikaiseen. (Kaisanlahti, Leppiniemi & Leppiniemi 2017, 76.)

### 3.1.4 Rahoituslaskelma

Rahoituslaskelma kuvaa kunnan rahan lähteitä ja käyttöä tilikauden aikana, eli käytännössä sitä, miten kunta rahoittaa toimintansa (Leppänen 2001, 16). Rahoituslaskelma eroaa tuloslaskelmasta ja taseesta siinä, että se osoittaa konkreettisen rahanliikkeen, eikä arvostamis- ja jaksotusperiaatteilla ole sille samanlaista merkitystä, kuin muille tilinpäätöslaskelmille (Kaisanlahti, Leppiniemi & Leppiniemi 2017, 44). Kunnan rahoituslaskelmassa on eriteltynä toiminnan, investointien ja rahoituksen rahavirrat. Toiminnan rahavirta näyttää, miten paljon kunta on tilikaudella onnistunut toimintansa avulla tuottamaan rahavaroja toimintaedellytysten ylläpitoon, uusien investointien toteuttamiseen sekä lainojen takaisinmaksuun. Investointien rahavirrat osoittavat sellaisten rahavarojen käytön, joilla kunta pitkällä tähtäimellä järjestää palvelutuotannon edellytykset sekä kerryttää tulevia rahavirtoja. Toiminnan ja investointien rahavirtojen positiivinen välitulos kertoo, paljon kunnalla jää rahaa käytettäväksi lainojen lyhennykseen, rahavarojen lisäykseen ja nettoantolainaukseen. Mikäli välitulos on negatiivinen, osoittaa se, kuinka paljon kunta joutuu kattamaan menoja vähentämällä olemassa olevia rahavirtoja tai vaihtoehtoisesti ottamalla lisää lainaa. Rahoituksen rahavirroista selviää, missä määrin toimeksiantojen varat ja pääomat, antolainasaamiset ja muut saamiset, vaihto-omaisuus sekä oma ja vieras pääoma ovat muuttuneet tilikaudella. (Suomen Kuntaliitto 2018b, 4-5.)

### 3.1.5 Liitetiedot

Koska kunnan tilinpäätöksen tulisi antaa kunnan toiminnasta, taloudellisesta asemasta, tuloksesta ja rahoituksesta oikeat ja riittävät tiedot, on tätä varten tarpeelliset lisätiedot esitettävä tilinpäätöksen liitetiedoissa (KuntaL 113.3 §; KPL 3:2 §). Liitetietojen avulla voidaan näin ollen täsmentää ja eritellä tilinpäätöslaskelmien eriä. Liitetiedot sisältävät muutakin kuin rahamääräistä informaatiota ja ovat tärkeä osa tilinpäätöstä kokonaiskäsityksen muodostamista varten. Kun tilinpäätöslaskelmissa voidaan päätyä erien osalta vain yhteen raha-arvoon, voidaan liitetiedoissa täsmentää harkintaa, jolla tähän arvoon on päädytty. (Kaisanlahti ym. 2017, 44-45).

## 3.2 Kuntakonsernin tilinpäätös

Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta ja sen tytäryhteisöt muodostavat kuntakonsernin (KuntaL 6 §). Kuntakonserni on siis kunnan ja yhden tai useamman juridisesti itsenäisen yhteisön muodostama taloudellinen kokonaisuus, jossa kunnalla yksin tai yhdessä muiden kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen kanssa on määräysvalta tytäryhteisössä. Konsernitilinpäätöksen laativa kunta on

kuntakonsernin emoyhteisö, jonka asema perustuu määräysvaltaan toisessa kirjanpitovelvollisessa. (Suomen Kuntaliitto 2015, 7.)

Kunnan, joka tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin, tulee laatia ja sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätös. Kunnan ja sen tytäryhteisöjen tilinpäätösten lisäksi kuntayhtymän tilinpäätös yhdistellään jäsenkunnan konsernitilinpäätökseen. (KuntaL 114 §.) Näiden lisäksi konsernitilinpäätökseen yhdistellään myös konserniyhteisöjen omistusosuutta vastaava määrä osakkuusyhteisöjen tuloksesta ja oman pääoman muutoksesta. Osakkuusyhteisöt eivät kuulu kuntakonserniin, mutta konserniyhteisöllä yksin tai yhdessä muiden samaan kuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen on huomattava vaikutusvalta osakkuusyhteisön liiketoiminnan sekä rahoituksen johtamisessa. (Suomen Kuntaliitto 2015, 8-9.)

Konsernitilinpäätös laaditaan konserniyhteisöjen taseiden ja tuloslaskelmien sekä niiden liitetietojen yhdistelmänä. Lisäksi siihen sisällytetään konsernin rahoituslaskelma, jossa käy ilmi kuntakonsernin varojen hankinta ja käyttö tilikauden aikana. (KuntaL 114 §.) Konsernituloslaskelma liitteineen osoittaa kuntakonsernin tulorahoituksen riittävyyden sekä toiminnan taloudellisen tuloksen (Suomen Kuntaliitto 2015, 9). Kuntakonsernin tulokseen vaikuttavat kunnan tuloksen ohella tytäryhteisöjen tulokset, osuudet tuloksista kuntayhtymissä, joissa kunta on jäsen sekä osuudet osakkuusyhteisöjen tuloksista. Konsernituloslaskelmassa erotetaan vähemmistöomistajien osuus tuloksesta sekä eliminoidaan konsernin sisäiset tulot, menot ja voitonjaot. (Leppänen 2011, 157.) Konsernitaseella liitetietoineen kuvataan kuntakonsernin taloudellista asemaa, selvittämällä konserniyhteisöjen varat, velat ja vastuut ulkopuolisille. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että konserniyhteisöjen keskinäiset saamiset ja velat, sisäiset katteet sekä keskinäiset omistukset on vähennetty konsernitaseesta. (Suomen Kuntaliitto 2015, 10.) Konsernitaseeseen yhdistellään tytäryhteisöjen tase-erät sekä osuudet kuntayhtymien tase-eristä, jonka lisäksi omasta pääomasta erotetaan vähemmistön osuus omaksi eräkseen (Leppänen 2011, 157). Kuntakonsernin rahoituslaskelmassa esitetään kuntakonsernin varojen hankinta ja niiden käyttö tilikaudella. Siinä otetaan huomioon konsernituloslaskelmaan ja -taseeseen tehdyt eliminoinnit ja yhdistelyt. (Suomen Kuntaliitto 2015, 10.)

Vuonna 2015 voimaan tulleessa kuntalaissa konsernitilinpäätöksen merkitystä on kasvatettu. Esimerkiksi erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely voidaan käynnistää kuntakonsernin tilinpäätöstunnuslukujen perusteella, kun aiemmin huomioon otettiin vain emokunnan tilinpäätöksestä johdettavat tunnusluvut. Vaikka kunnalla ei olisi tytäryhteisöjä, tulee sen sisällyttää tilinpäätökseensä konsernitilinpäätöstä vastaavat tiedot, mikäli se on jäsen jossain

kuntayhtymässä. Myös pieniä kuntakonserneja koskevat helpotukset on poistettu kuntalaista. Tämä tarkoittaa sitä, että käytännössä nykyään kaikki kunnat laativat konsernitilinpäätöksen. (Suomen Kuntaliitto 2015, 5-6.)

Kuntatalouden luonne on muuttunut sellaiseksi, että kunta palveluja tuottavat yhä enemmän kunnan perusorganisaation lisäksi kunnan määräysvallassa olevat yhteisöt, säätiöt tai kuntayhtymät. Tästä johtuen konsernitilinpäätös antaa kokonaisvaltaisemman kuvan koko kunnan toiminnasta verrattuna kunnan tai tytäryhteisöjen erillistilinpäätöksiin. Konsernitilinpäätöksen laadintavervollisuudella myös pyritään parantamaan eri kuntakonsernien ja kuntakonsernin eri tilikausien vertailtavuutta. Koska pelkän emokunnan tilinpäätös ei ota huomioon mahdollisten tytäryhteisöjen, kuntayhtymien tai osakkuusyhteisöjen tilinpäätösinformaatiota, ei se ota huomioon kuntien erilaisia tapoja tuottaa palveluja. Tästä johtuen se ei sovellu kuntien väliseen vertailuun yhtä hyvin kuin kunnan konsernitilinpäätös. (Suomen Kuntaliitto 2015, 9.)

## 4 KUNNAN TALOUDEN MITTAAMINEN JA TALOUSINFORMAATION TULKINTA

### 4.1 Laskentatoimi mittauksen välineenä ja sen haasteet

Todellisen maailman ilmiöitä voidaan havainnollistaa numeroilla ja numeroiden suhteilla. Mittauksella voidaan rationaalisesti ja tehokkaasti kuvata ilmiöitä ja järjestää hajanaista informaatiota erillään olevista ilmiöistä ja niiden osatekijöistä. (Laesterä 2010, 134.) Laskentatoimen juuret voidaan nähdä olevan mittausteoriassa. (Sinervo 2011, 85). Mittausteoreettisessa kirjallisuudessa on useita erilaisia määritelmiä mittaukselle. Eri määritelmät viittaavat siihen, millaista todellisuutta koskevaa ontologista kantaa määrittäjä edustaa. (Vakkuri 1988, 80.) Esimerkiksi Ijiri määrittelee mittauksen prosessin kautta. Numerot määritellään kuvamaan kohteita niin, että kohteiden väliset suhteet voidaan päätellä numeroiden välisistä suhteista. (Ijiri 1967, 19-22.) Vehmanen (1979, 34) puolestaan määrittelee mittauksen mittalukujen tehokkaana liittämisenä relevantteina pidettyihin kvantiteetteihin empiiristen toimenpiteiden avulla.

Mittauksessa voidaan teoreettisesti erotella toisistaan ilmiö ja ilmiötä kuvaava korvike. Ilmiöt ovat asioita, joista olemme ensisijaisesti kiinnostuneita. Korvikkeista sen sijaan olemme kiinnostuneita vain silloin, kun voimme määrittää ilmiötä niiden avulla. Laskentatoimen tuottama informaatio kuten tilinpäätöslaskelmat ovat aina ilmiötä kuvaavia korvikkeita. Itsessään niistä ei ole hyötyä, vaan ne hyödyttävät vain, kun toimivat korvikkeena organisaation talouden tapahtumille. (Ijiri 1967, 4-6.) Tässä tutkimuksessa kunnan talouden tasapaino on ilmiö, josta olen ensisijaisesti kiinnostunut ja tilinpäätösinformaatio korvike, jonka avulla haluan ymmärtää kyseistä ilmiötä.

Laskentatoimen tehtävänä on rahaprosessia eli tuloja ja menoja mittaamalla selvittää ja kuvata organisaation reaalityaloutta eli toimintaa (Sinervo 2011, 85). Laskentatoimen mittauksen tulisi kohdistua relevantin informaation tarjoamiseen erilaisia käyttötarkoituksia varten. Mittareiden täsmällisyyttä ja luotettavuutta rajoittavat kuitenkin käytettävissä olevan tiedon rajallisuus sekä laskentaympäristön tietyt ominaisuudet. Relevantteina pidettyjen asioiden luotettava mittaus on vaikeaa, koska luotettavista mittaustekniikoista on puute ja koska on vaikeaa löytää mittausmenetelmiä, jotka kuvaisivat riittävästi mitattavan kohteen ominaisuuksia. (Hendriksen 1977, 127-128.) Näin ollen mittauksen rajoittuneisuus laskentatoimessa aiheutuu epävarmuudesta, objektiivisuuden ja todennettavuuden puutteesta, käytettävän rahayksikön rajallisuudesta, puolueellisuudesta sekä konservatismista laskenta-ajattelussa. (Hendriksen 1977, 128-134.)

## 4.2 Mittaamisen monitulkintaisuus

Mittaamisen monitulkintaisuutta voidaan jäsentää etsinnän ja soveltamisen käsitteiden avulla. Mittaaminen on prosessi, joka alkaa mittauskohteen etsinnästä ja tämän käsitteellistämisestä sopivan mittarin avulla. Tämän jälkeen voidaan toteuttaa itse mittaus. Kun mittautulos on saatu, aletaan soveltamaan eli toimimaan mittarin osoittaman informaation perusteella. Todellisuudessa prosessi ei ole näin lineaarinen, vaan etsintä ja soveltaminen on päällekkäistä ja ne vaikuttavat toisiinsa. Mittauskohdetta rajataan ja mittareita kehitetään edelleen soveltamisen tuoman kokemuksen pohjalta. Tällä taas on vaikutusta tulosten soveltamiseen. (Sinervo 2011, 96-97.)

### 4.2.1 Mittareiden rajoitteet – etsinnän ongelma

Mittaamisessa monitulkintaisuus viittaa yksinkertaistettuna siihen, että mitattaessa tiettyä asiaa, päädytään joka kerta eri tulokseen riippuen siitä, mitä mittaria käytetään. Monitulkintaisuutta pyritään vähentämään kehittämällä entistä parempia mittausjärjestelmiä. (Sinervo 2011, 95-96.) Mittareihin liittyvät rajoitteet ovat tekijöitä, joilla on vaikutusta kunnan talouden tasapainon monitulkintaisuuteen. Mittareiden rajoitteiksi voidaan nähdä validiteetti, reliabiliteetti ja relevanssi, joilla viitataan myös niin kutsuttuun etsinnän ongelmaan. (Sinervo 2011, 96, 185).

Mittarin ollessa validi, se mittaa juuri sitä, mitä sillä halutaan mitata. Kunnan talouden tasapaino on monitulkintainen käsite, jolla ei ole täysin yksiselitteistä määritelmää. Mittausteoreettisesta näkökulmasta mittaaminen on ongelmallista, kun mitattavaa ilmiötä ei ole määritelty tai käsitteellistetty yksiselitteisesti. Tasapainon mittaamisessa ei siis ole täysin selvää, mitä edes halutaan mitata. (Sinervo 2011, 185-186.) Kriisikuntamittareilla halutaan löytää taloudellisesti kaikkein heikoimmat kunnat. Se, että kriisikuntamittareita on muutettu useaan otteeseen voi viitata siihen, että taloudellisesti kaikkein heikoin kunta ei myöskään ole määritelmänä yksiselitteinen vaan kyse on monitulkintaisesta ilmiöstä.

Reliabiliteetti asettaa vaatimuksia mittauksen tarkkuudelle. Mittautulosta voidaan pitää reliaabelina eli luotettavana, jos sen avulla tehtävät johtopäätökset pysyvät samoina, vaikka mittarin arvo määriteltäisiin eri tavalla. (Laitinen 1989, 164.) Toisin sanoin kyse on siitä, mitataanko luotettavasti sitä, mitä halutaan mitata (Sinervo 2011, 96). Käsitys siitä, mitkä kunnat ovat taloudellisesti kaikkein ahtaimmalla ja joiden talous on epätasapainossa, vaihtelee mittaustavoittain.



Kun tarkastelussa on mittareiden relevanssi eli olennaisuus mitattavalle ilmiölle, on mietittävä vaihtoehtoisia mittareita (Sinervo 2009, 161). Esimerkiksi kunnan talouden tasapainon mittaamisessa on todennäköistä, että siitä tehtäisiin erilaisia johtopäätöksiä, mikäli sitä mitattaisiin tuloslaskelman sijaan taseella (Sinervo 2011, 187). Tarkasteltaessa kriisikuntamittareita on tilanne vastaavanlainen. Selvitettäessä taloudellisesti heikoimpia kuntia, käytetyillä mittareilla on merkitystä siihen, mitkä kunnat joutuvat kriisikunniksi eli minkä kuntien talouksia pidetään kaikkein heikoimpina. Nykyisten kriisikuntamittarien valossa kunnan heikon talouden kannalta olennaisena pidetään kuntakonsernien alijäämää, sen riittäessä yksinään saattamaan kunnan arviointimenettelyyn.

#### **4.2.2 Mittareiden käytön rajoitteet – soveltamisen ongelma**

Mittareihin liittyy rajoitteita, mutta myös mittareiden käyttöön liittyy rajoitteita. Mittareiden käytön aiheuttamina rajoitteina voi pitää mittaamisen soveltamiseen liittyviä ongelmia (Sinervo 2011, 188). Mittaustulos voidaan tulkinta monella tapaa, riippuen esimerkiksi tulkintaympäristöstä. (Sinervo 2011, 96). Smith jaottelee mittaamisen soveltamiseen liittyvät ongelmat seitsemään kategoriaan: tunnelinäkemykseen, osaoptimointiin, lyhytnäköisyyteen, konvergenssiin, tylsistymiseen, pelaamiseen ja vääristelyyn (Smith 1995, 200).

Tunnelinäkemyks tarkoittaa, että keskitytään vain mitattaviin asioihin, mutta muut tärkeät tekijät unohdetaan. Kokonaiskuva saattaa jäädä pimentoon, kun keskitytään vain tiettyihin osa-alueisiin. (Smith 1995, 200). Sinervon mukaan mitattaessa kunnan talouden tasapainoa tunnelinäkemyks tarkoittaa sitä, että mitataan vain sitä, mitä on helppo mitata, kuten kunnan tuottojen ja kulujen suhdetta talouden kokonaistasapainon sijasta. (Sinervo 2011, 188.) Kaikilla vuoden 2017 kriisikunnilla oli konsernitaseessaan kertynyttä alijäämää. Jotta vältetään tunnelinäkemykseltä, on näiden kuntien tasapainon arvioinnissa tarkasteltava kunnan taloutta kokonaisvaltaisemmin, esimerkiksi myös velkaantuneisuuden näkökulmasta.

Osoptimoinnilla viitataan siihen, että keskitytään vain tiettyjen kapea-alaisten tavoitteiden saavuttamiseen koko toiminnan kustannuksella (Smith 1995, 200). Tasapainon mittaamisessa osaoptimointi näkyy siinä, että kunnissa saatetaan keskittyä esimerkiksi vain tuloslaskelman osoittaman tuloksen parantamiseen, kun taas kunnan toimeksiantotalouden tilanne saattaa jäädä vaille huomiota. Näin ollen voi esimerkiksi syntyä tilanne, jossa kunnan talous näyttää tuloslaskelman mukaan hyvältä, mutta kunta voi olla huolestuttavasti velkaantunut. (Sinervo 2011, 189.)

Lyhytnäköisyys tarkoittaa, että pitkän aikavälin tapahtumat voivat jäädä huomiotta, kun keskitytään vain lyhyen aikavälin tapahtumiin (Smith 1995, 200). Tilinpäätöslaskelmat mittaavat kunnan taloutta jälkikäteen. Millään mittarilla ei saada katettua kunnan jatkuvaa aikaperspektiiviä. Julkisella sektorilla toiminnan hyödylliset vaikutukset näkyvät usein vasta pitkällä aikavälillä. Lyhytnäköisyyteen liittyykin täten myös ongelma siitä, että hyötyjä on vaikea mitata heti. (Sinervo 2011, 190.)

Konvergenssi eli lähentyminen tarkoittaa, että toiminnassa painotetaan erinomaisesti toimimisen sijaan sitä, ettei ”erottaudu joukosta” (Smith 1995, 200). Rinnakkaisen organisaation toimintaa käytetään vertailukohteena, jolloin toimintatavat saattavat lähentyä toisiaan. Organisaatioiden, mukaan lukien kuntien, ympäristö ja konteksti poikkeavat kuitenkin toisistaan. Kuntia erilaistavat erityisesti muuttoliike, mutta myös väestönrakenne, sijainti, demografiset tekijät, infrastruktuuri ja toimintojen organisointi. Jos tasapainon mittaaminen johtaa siihen, että toimitaan kuten muut kunnat, saatetaan hyödyn sijaan tehdä itselle vahinkoa. (Sinervo 2011, 190-191.)

Tylsistyminen tarkoittaa haluttomuutta kokeilla uusia ja innovatiivisia metodeja (Smith 1995, 200). Käytännössä tällä viitataan siihen, että mitattavat organisaatiot samanlaistuvat. Innovatiivisuudelle ei jää tilaa, mikäli tulostittarit eivät tunnista niitä. Tasapainon mittaaminen voi esimerkiksi johtaa siihen, että kunnat fokusoituvat ainoastaan tuloslaskelmaan ja sen eriin, mutta toimeksiantotaloudellinen tilanne jää vaille huomiota. (Sinervo 2011, 191.) Pelaamisella viitataan siihen, että toimintaa muutetaan, jotta saavutetaan strateginen etulyöntiasema (Smith 1995, 200). Tämä tarkoittaa, ettei minään vuonna voida raportoida erityisen hyvää tuloksellisuutta, koska se vaikuttaisi tulevien vuosien tavoitteisiin (Sinervo 2011, 192).

Vääristelyyn sisältyvät luova laskentatoimi ja petokset (Smith 1995, 200). Luovan laskentatoimen avulla pyritään parantamaan itse toiminnan sijasta toiminnasta raportointia. Kuntaorganisaatioissakin on mahdollisuus luovan laskentatoimen hyödyntämiseen itse toiminnan parantamisen sijaan. Poistojen osalta on mahdollisuus luovuuteen, kun poistojen perusteita voidaan muuttaa tai poistoaikoja pidentää tilikauden tuloksen parantamiseksi. (Sinervo 2011, 193.) Aiemmin kriisikuntamittarit kohdistuivat vain peruskuntaan. Tällöin kunnilla oli mahdollisuus luovin keinoin parantaa peruskunnan tilinpäätöslaskelmia siirtämällä ongelmia kuntakonsernin laskelmiin. Nykyään kriisikuntamittareilla seurataan kuitenkin ensi sijassa koko kuntakonsernin taloutta, jonka vuoksi tämä peruskunnan tuloksen parantaminen kuntakonsernin kustannuksella ei enää onnistu.

### 4.3 Kriisikuntakriteerit ja arviointimenettely

Eräs keino, jolla kansallisesti mitataan kuntien talouden tilaa ovat niin kutsutut kriisikuntakriteerit, jotka ovat määritelty kuntalaissa. Kuntalain 118.1 §:n mukaan kunnan ja valtion tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännössä edellytetyt palvelut sekä ryhtyä toimenpiteisiin palvelujen edellytysten turvaamiseksi, jos laissa säädetyt kriteerit erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyyn täyttyvät. (KuntaL 410/2015.)

Vuonna 2015 voimaan astuneen kuntalain myötä tulivat voimaan uudet kriisikuntakriteerit, joiden perusteella arviointimenettely voidaan käynnistää. Aiemmin kriisikuntakriteerit keskittyivät vain emokuntaan ja sen tilinpäätöksen tunnuslukuihin, mutta vuonna 2015 voimaan astuneen kuntalain myötä näkökulmaa laajennettiin ja kriisikuntakriteerien painopiste siirtyi peruskunnasta kuntakonserniin. (HE 268/2014 vp, 82.) Vuoden 2015 kriisikuntakriteereitä sovellettiin ensimmäistä kertaa vuonna 2017, jolloin kriisikunnaksi joutui vuosien 2015 ja 2016 tilinpäätöstietojen perusteella. Tutkimukseeni valitut kunnat ovat siis joutuneet kriisikunniksi vuonna 2015 säädettyjen kriteerien perusteella.

Vuoden 2015 kriisikuntakriteerien mukaan kunta voi joutua arviointimenettelyyn kolmella eri tavalla (KuntaL 410/2015):

#### Tapa 1:

Kunta voi joutua arviointimenettelyyn, mikäli se ei ole kattanut kunnan taseeseen kertynyttä alijäämää määräajassa (KuntaL 118.2 §). Kunnalla on neljä vuotta aikaa kattaa alijäämä tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. (KuntaL 110.3 §). Tässä tarkastellaan siis puhdasta emokuntaa, ei kuntakonsernia.

#### Tapa 2:

Toiseksi kunta voi joutua arviointimenettelyyn, jos sen kertynyt alijäämä per asukas on kuntakonsernin viimeisessä tilinpäätöksessä vähintään 1 000 euroa ja sitä edeltäneessä tilinpäätöksessä vähintään 500 euroa (KuntaL 118.3 §).

#### Tapa 3:

Kolmanneksi kriisikuntamenettely voidaan käynnistää, jos kunta täyttää kaikki neljä seuraavaa edellytystä yhtäaikaaisesti kahtena peräkkäisenä vuonna (KuntaL 118.3 §):

1. kuntakonsernin vuosikate on ilman kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 30 §:n mukaan myönnettyä harkinnanvaraisen valtionosuuden korotusta negatiivinen,
2. kunnan tuloveroprosentti on vähintään 1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti,
3. asukasta kohden laskettu kuntakonsernin lainamäärä ylittää kaikkien kuntakonsernien keskimääräisen lainamäärän vähintään 50 prosentilla ja
4. kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuus on vähintään 50 prosenttia.

Vuoden 2017 kriisikunnista kaikki joutuivat arviointimenettelyyn konsernitaseen osoittaman kertyneen alijäämän takia (VM 2019).

Vaikka painopiste kriisikuntakriteereissä on kuntakonsernin tunnusluvuissa, on edelleen mukana myös peruskuntaa koskevia tunnuslukuja. Pääpainon muutos emokunnasta kuntakonsernin tarkasteluun on looginen kunnan toimintaympäristön muutoksen ja palvelutuotannon monimuotoistumisen seurauksena. Kriisikuntakriteereillä halutaan löytää kaikkein heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevat kunnat (HE 268/2014 vp; HE 280/2018 vp). Kuitenkaan ei ole yksiselitteistä, miten heikkoa taloudellista menestystä mitataan. Kriisikuntamittaristoa onkin muutettu ajan saatossa ja vuonna 2019 voimaan astuivat jälleen uudistetut kriisikuntakriteerit (KuntaL 8.2.2019/175 118 §).

Uudistetuilla kriteereillä tavoitellaan oikeudenmukaista ja luotettavaa erityisen vaikean talouden arviointitapaa, joka kannustaisi pitkällä aikavälillä taloudellisesti kestäviin ratkaisuihin (HE 280/2018 vp, 8). Kriisikuntakriteerit pysyivät siltä osin muuttumattomina, mitä ne koskivat kertynyttä alijäämää peruskuntatasolla ja konsernitaseella. Muutosta tuli sen sijaan neljään rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavaan kriteeriin, joiden tulee täytyä yhtäaikaaisesti kahtena peräkkäisenä vuonna (KuntaL 8.2.2019/175 118.2 §):

1. konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde alittaa 80 prosentin;
2. tuloveroprosentti on vähintään 2 prosenttiyksikköä suurempi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti;
3. konsernitilinpäätöksen lainojen ja vuokravastuiden määrä per asukas ylittää kaikkien kuntien konsernitilinpäätösten lainojen ja vuokravastuiden keskimäärän vähintään 50 prosentilla;
4. konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8.

Näitä vuonna 2019 voimaan astuneita kriisikuntakriteerejä sovelletaan ensimmäistä kertaa vuonna 2022 vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätöstietoihin. Siihen asti käytössä ovat 2015 säädetyt kriteerit.

Uusia kriteerejä perusteltiin muun muassa sillä, että ne kuvaisivat paremmin kunnan ja kuntakonsernin tilaa erityisesti rahoituksen riittävyyden näkökulmasta. (HE 280/2018 vp, 8, 12.)

Kuntalain mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien taloutta ja toimintaa (KuntaL 10 §). Arviointimenettelyn käynnistämisestä ja sen laajuudesta vastaakin valtiovarainministeriö. Kunnan taloudellisesta tilanteesta selvityksen tekee arviointiryhmä, joka koostuu kunnan edustajasta, valtiovarainministeriön edustajasta ja riippumattomasta puheenjohtajasta. Arviointiryhmä tekee ehdotuksen talouden tervehdyttämistoimenpiteiksi ja/tai esittää erityisen kuntajakoselvityksen käynnistämistä. Kunnanvaltuusto käsittelee arviointiryhmän ehdotuksen ja saattaa niitä koskevan päätöksen valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Jos arviointiryhmä on ehdottanut kuntajakoselvitystä, tekee valtiovarainministeriö valtuuston päätöksen jälkeen päätöksen selvityksen aloittamisesta. Tämän selvityksen jälkeen valtioneuvosto voi päättää kuntaliitoksesta. (HE 280/2018 vp, 3; VM 2019.) Kriisikuntamittareiden täyttyminen voi siis johtaa arviointimenettelyn kautta kuntaliitostilanteeseen, mikäli arvioidaan, ettei kunta kykene yksin tervehdyttämään talouttaan ja turvaamaan palvelutarjontansa. Millekään vuoden 2017 kriisikunnista ei ehdotettu vuonna 2017 kuntajakoselvityksen käynnistämistä (VM 2019).

#### **4.4 Kunnan talouden ja tilinpäätöksen tulkinta**

Vaikka kunnat laativat samankaltaisen tilinpäätöksen kuten yrityksetkin, on kunnan tilinpäätöstä tulkittava eri tavoin. Kuntien ja yritysten välillä on esimerkiksi eroja jo toiminnan harjoittamisen perusteissa, sillä kunnat eivät yritysten tavoin tavoittele voittoa. Tilinpäätöksen tulkintaan kuntasektorilla vaikuttaa myös se, ettei kunnan raha- ja reaali-prosessilla ole kaikilta osin yhteyttä, kun esimerkiksi kunnan saamista veroilla ja valtionosuuksilla ei ole suoraa yhteyttä kunnan reaalityouteen. Kun rahaproessi ei suoraan peilaa reaali-prosessia, jää mittaaminen aina puutteelliseksi, joka tulee ottaa huomioon tulkittaessa kunnan tilinpäätöstä. (Sinervo 2011, 176.) Jotta kunnan talouden tasapainosta voidaan muodostaa kokonaiskuva, tulee arvioinnissa huomioida myös ei-rahamääräinen informaatio väestö- ja työpaikkakehityksestä sekä tulevista palvelutarpeista. Erityisesti väestönkehitys ja muuttoliike selittävät tulevia investointitarpeita ja niiden kattamiseksi tarvittavaa vuosikatteen suuruutta. (Meklin ym. 2005, 184.)

Yritysten taloutta ja taloudellisia toimintaedellytyksiä tarkastellaan ja analysoidaan usein erilaisten tunnuslukujen avulla. Tunnusluvut ovat hyödyllisiä yritysten välisessä vertailussa, yrityksen historian kuvaamisessa sekä kehityslinjojen tunnistamisessa. Yrityksen taloudellisen toimintakyvyn

osatekijöinä pidetään usein kannattavuutta ja rahoitusta, ja rahoitus on jaettavissa edelleen maksuvalmiuteen ja vakavaraisuuteen. (Kaisanlahti ym. 2017, 155.) Kannattavuudella tarkoitetaan liiketoiminnan taloudellista tulosta. Yrityksen toiminnan on oltava kannattavaa, eli tuottoja on ylitettävä kulut. (Laesterä 2010, 132.) Maksuvalmius eli likviditeetti tarkoittaa yrityksen kykyä selviytyä juoksevasti maksuvelvoitteistaan, eli kyse on rahojen riittämisestä joka hetkellä (Kaisanlahti ym. 2017, 162). Vakavaraisuudella viitataan yrityksen kykyyn suoriutua velvoitteistaan pitkällä aikavälillä. Kyse on yrityksen rahoitusaseman terveydestä ja rahoituksellisesta joustavuudesta. (Kaisanlahti ym. 2017, 192). Tunnuslukuja hyödynnetään juurikin näiden taloudellisen toimintakyvyn arviointiin vaikuttavien osatekijöiden kuvaamisessa ja analysoimisessa (Kaisanlahti ym. 2017, 155).

Myös kunnan taloutta voidaan tarkastella ja analysoida tunnuslukujen avulla ja tilinpäätöksessä esitetäänkin tietyt tilinpäätöslaskelmista johdetut tunnusluvut. Lakisääteiset kriisikuntamittaritkin sisältävät tilinpäätöslaskelmiin pohjautuvia tunnuslukuja. Kunnan maksuvalmiutta ja vakavaraisuutta voidaan mitata, mutta mittarit poikkeavat yrityssektorilla käytetyistä. Kunnan taloutta ei kuitenkaan voida tarkastella kannattavuuden käsitteellä kunnan ollessa toimeksiantotaloudellinen toimija, joka ei toiminnallaan tavoittele voittoa. Voiton sijaan kunnan voidaan nähdä tavoittelevan taloudellista tasapainoa, joka tässä yhteydessä tarkoittaa siis tuloslaskelman osoittamien tuottojen ja kulujen välistä tasapainoa. (Laesterä 2010, 132.)

Sohl, Peddle, Thurmaier, Wood & Gregory (2009, 80) tutkivat kirjallisuuskatsauksen avulla, millaisia tekijöitä luotettavassa taloudellisen tilan analyysissä tulisi olla. Taloudellisen tilan analysoiminen vaatii validin tutkimusstrategian, valikoiman hyväksyttäviä mittareita sekä trendianalyysiä (Sohl ym. 2009, 80). Vaikka tutkijoiden tarkoitus oli löytää luotettava tapa analysoida ja arvioida kuntien taloudellista tilaa suhteessa muihin kuntiin, joka ei omassa tutkimuksessani ole keskiössä, auttavat esitetyt tekijät oman arviointipohjan rakentamisessa. Valitsin tutkimukseeni tarkasteltavaksi useita kunnan taloudellista tilaa eri näkökulmista tarkastelevaa mittaria, joiden kehitystrendejä tarkastelen ja analysoin. Luvussa 4.4.1 esittelen tarkemmin tutkimukseen valitut mittarit.

#### **4.4.1 Tapauskuntien talouksien arviointi ja analyysi**

Koska tutkimukseni tarkoituksena on saada mahdollisimman kokonaisvaltainen käsitys tarkasteltavien kuntien talouksien tasapainosta, on taloudellista tilaa analysoitava tilinpäätöslaskelmista johdettavien eri tunnuslukujen ja muun saatavilla olevan talousinformaation

tarjoamista näkökulmista. Näiden ohella on otettava huomioon myös muu saatavilla oleva, ei-rahamääräinen informaatio. Erityisesti kunnan väestönkehityksellä ja muuttoliikkeellä on vaikutusta tulevaisuuden investointitarpeisiin ja näin vuosikatteiden suuruuksiin (Meklin ym 2005, 184), joten niiden huomioiminen talouden tasapainon arvioinnissa on tärkeää.

Kunnan talouden tasapaino ymmärretään tässä tutkimuksessa laajasti kunnan rahoituksen riittämiseksi pitkällä aikavälillä sen tehtävien hoitamiseen. Tasapainon arvioimiseksi tilinpäätöslaskelmista tarvitaan siis tietoa tulorahoituksesta ja sen riittävydestä käyttömenoihin ja investointeihin pitkällä aikavälillä, mutta myös kunnan vakavaraisuudesta, johon sisältyy kunnan velat ja velanhoito. Jotta voidaan luotettavasti arvioida kunnan talouden tasapainoa, täytyy huomiota kiinnittää nimenomaan pitkän aikavälin kehitykseen, eikä arvioita voida tehdä vain yhden vuoden tunnuslukujen perusteella. Näin ollen tarkastelen valittuja tunnuslukuja usealta vuodelta, aikajaksolta 2012-2018. Koska tutkimuksessa halutaan nimenomaan selvittää pitkän aikavälin rahoituksen riittämistä, hyödynnän tutkimuksessa myös kuntien talousarvioita ja -suunnitelmia sekä arviointiryhmien arvioita kuntien tulevaisuuden taloudellisista kehityssuunnista. Vertaan eri tunnuslukujen kehitystrendejä toisiinsa, jotta voin havaita, onko näissä eroja ja näin tasapainokäsityksessä mahdollista monitulkintaisuutta.

Kaikille vuoden 2017 kriisikunnille oli kertynyt konsernitaseeseen kriisikuntamittarit ylittävä määrä alijäämää. Taseeseen kertynyt alijäämä on peräisin kunnan olemassaolon aikaisista tuloslaskelmista. Kertynyt alijäämä merkitsee siis sitä, että kunnan talouden voidaan nähdä olevan pitkällä aikavälillä epätasapainossa, kun talouden epätasapaino ymmärretään menojen ja tulojen suhteeksi. Mutta mistä tämä kuntakonsernin taseeseen kertynyt alijäämä on peräisin ja miten se on kehittynyt tarkastelujaksolla? Onko kyse enemmän emokunnan alijäämästä vai muiden konserniyhteisöjen alijäämistä? Näiden kysymysten vastaamiseksi tarkastelen tutkimuksessa vuosittaisia yli- ja alijäämiä ja taseeseen kertynyttä yli- ja alijäämää sekä emokunta- että kuntakonsernitasolla. Kertyneen alijäämän ja sen kehityksen arviointi on tasapainon arvioinnin kannalta olennaista, sillä sen voidaan osaltaan nähdä kuvaava tulorahoituksen riittävyttä menojen kattamiseen nimenomaan pitkällä aikavälillä.

Pelkän yli- ja alijäämän tarkastelu antaa kunnan talouden tasapainosta kuitenkin epätäydellisen kuvan, sillä kunnan tulorahoituksen tulisi riittää pitkällä aikavälillä sekä käyttötalousmenojen että investointimenojen rahoittamiseen (Kallio ym. 2012, 49). Yli- ja alijäämien lisäksi aionkin tarkastella kuntien vuosikatteita, poistoja ja nettoinvestointeja, jotta voin muodostaa käsityksen siitä, onko

kuntien tulorahoitus eri mittareiden valossa riittävää sen käyttömenoihin ja investointeihin. Ensiksi tarkastelen sekä emokunnan että kuntakonsernin vuosikatteita. Vuosikatteen ollessa negatiivinen, on kunnan tulojen ja menojen suhde heikko, kun tilikaudelle jaksotetut tulot eivät riitä kattamaan tilikaudelle jaksotettuja menoja. Tämä yleensä viittaa siihen, että kunta joutuu käyttämään lainaa kukutukseen eli niin sanottuun ”syömävelkaan”. (Meklin & Pukki 2016, 7.) Positiivinen vuosikate kertoo päinvastaista negatiiviseen verrattuna. Lisäksi tarkastelen, millainen vaikutus harkinnanvaraisilla valtionosuuksien korotuksilla on vuosikatteisiin ja onko niillä esimerkiksi onnistuttu muuttamaan negatiivinen vuosikate positiiviseksi.

Kunnan tulorahoitusta voidaan kuntaliiton ohjeiden mukaan pitää riittävänä, mikäli vuosikate vastaa siitä vähennettäviä poistoja. Tulorahoitus on ylijäämäinen, kun vuosikate ylittää poistot ja alijäämäinen vuosikatteen alittaessa poistot. Tämä pitää kuitenkin paikkansa vain, mikäli poistot ja arvonalentumiset vastaavat kunnan keskimääräistä vuotuista investointitasoa pitkällä tähtäimellä. (Suomen Kuntaliitto 2017d, 23.) Koska kunnat kuitenkin tarvitsevat rahoitusta investointeihin, eikä poistoihin, olisi Meklinin ja Pukin (2016, 9) mielestä oikeampaa verrata tulorahoitusta nettoinvestointeihin. Nettoinvestoinnit selviävät kuntien rahoituslaskelmista, vähentämällä investointimenoista rahoitusosuudet investoinneista sekä pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutustulot. Vertaan tutkimuksessa tapauskuntien molempien entiteettien vuosikatteita sekä poistoihin että nettoinvestointeihin ja selvitän, muodostuuko näiden perusteella erilainen käsitys tulorahoituksen riittävyydestä. Jotta kunnan tulorahoituksen riittävyydestä ja näin ollen myös talouden tasapainosta voidaan tehdä johtopäätöksiä, tulisi kunnan nettoinvestointien vastata poistoja. Jos poistot ovat alimitoitettuja, eli alittavat kumulatiiviset nettoinvestoinnit, näyttää kunnan tuloslaskelman osoittama tasapainotila positiivisemmalta kuin pitäisi. (Sinervo 2011, 180.)

Investointien rahoittamista voidaan tarkastella investointien tulorahoitusprosentilla. Tämä tunnusluku kertoo, kuinka paljon investointien omahankintamenosta rahoitetaan tulorahoituksella. Vähentämällä tunnusluku sadasta, saadaan selville prosenttiosuus, joka rahoitetaan pääomarahoituksella eli lainalla, rahavaroja vähentämällä tai omaisuutta myymällä. Toiminnan ja investointien rahavirta on rahoituslaskelman välitulos, mutta myös tunnusluku, joka kuvaa tilikauden aikaisia toiminnalla saatuja rahavaroja ja niiden käyttöä. Positiivinen eli ylijäämäinen välitulos kertoo, paljon tilikaudella saaduista rahavirroista jää kassan vahvistamiseen, lainojen lyhennyksiin ja nettoantolainaukseen. Negatiivinen eli alijäämäinen välitulos osoittaa, paljon menoista joudutaan kattamaan kassavaroja vähentämällä tai lainanotolla. (Suomen Kuntaliitto 2017d, 26.) Otan myös näiden tunnuslukujen kehityksen huomioon kuntien talouden tasapainoanalyysissä.



Kunnan talouden tasapainon arvioinnissa on tärkeää kiinnittää huomiota myös kunnan rahoitusasemaan ja sen muutoksiin, sillä kunnat eivät rahoita kaikkea toimintaansa tai hankintojansa pelkän tulo-rahoituksen voimin. Kunnan rahoituksellisen tasapainon arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota kunnan velkaantumiseen ja tulojen ja lainojen suhteeseen. Tutkimuksessa tarkastellaan emokunta- ja konsernitasolla tapauskuntien lainakantaa, lainanhoitokatetta, suhteellista velkaantuneisuusastetta ja omavaraisuusastetta. Kunnan lainakanta kertoo kunnan korollisen vieraan pääoman määrän, eli kuvaa kunnan velkaantumista. Omavaraisuusaste kuvaa kunnan vakavaraisuutta, alijäämän sietokykyä ja kykyä selviytyä sitoumuksista pitkällä aikavälillä. Konsernitasolla tavoitetasona voidaan pitää 50 %:n ylittävää omavaraisuutta ja emokuntatasolla 70 %. Alle 50 % jäävä omavaraisuusaste kertoo suuresta velkarasitteesta. (Suomen Kuntaliitto 2017d, 29-30.)

Suhteellinen velkaantuneisuus ja lainanhoitokate kuvaavat molemmat tulojen ja lainojen suhdetta. Lainanhoitokate kuvaa kunnan tulo-rahoituksen riittämistä vieraan pääoman korkojen ja lyhennysten maksamiseen. Lainanhoitokate lasketaan lisäämällä vuosikatteeseen korkokulut ja jakamalla tämä summa korkokulujen ja lainanlyhennysten summalla  $((\text{Vuosikate} + \text{Korkokulut}) / (\text{Korkokulut} + \text{Lainanlyhennykset}))$ . Kunnan lainanhoitokykyä voidaan pitää hyvänä, jos tunnusluvun arvo on yli 2, tyydyttävänä kun arvo on 1-2 ja heikkona arvon jäädessä alle yhden. Suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluku kertoo, kuinka paljon kunnan käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun. Mitä pienempi tunnusluvun arvo on, sitä paremmat mahdollisuudet kunnalla on selviytyä tulo-rahoituksellaan velan takaisinmaksusta. (Suomen Kuntaliitto 2017d, 26, 29.) Lainanhoitokate kuvaa siis kunnan kykyä selviytyä lainoista, jota kuvaa myös suhteellinen velkaantuneisuusprosentti. Suhteellinen velkaantuneisuusprosentti luo kuitenkin käsityksen, että laina maksettaisiin takaisin kokonaan. Kuitenkaan kunnat eivät käytännössä maksa lainojaan useinkaan kokonaan pois, vaan pitävät pikemminkin yllä lainakantaa. Tämän vuoksi voidaan pitää perustellumpana tarkastella lainanhoitokatetta suhteellisen velkaantumisprosentin sijaan. (Meklin & Pukki 2016, 11.) Tarkastelen kriisikuntien osalta molempia velanhoitoa kuvaavia tunnuslukuja. Lainanhoitokate korvasi vuonna 2019 suhteellisen velkaantuneisuusasteen kriisikuntamittareissa, joten on mielenkiintoista selvittää, muodostuuko kyseisten mittareiden valossa erilaisia tulkintoja kuntien tulo-rahoituksen riittämisestä velkojenhoitoon.

## **5 KRIISIKUNTIEN TALOUKSIEN TASAPAINOANALYYSI JA -ARVIOINTI**

### **5.1 Hyrynsalmi**

Hyrynsalmi on noin 2400 asukkaan harvaan asuttu kunta Kainuun maakunnassa. Hyrynsalmella syntyvyys on ollut alhaisempi kuin kuolleisuus ja muuttoliike negatiivinen jo 1960-luvulta lähtien. (Hyrynsalmen kunta 2015a, 5.) Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan sama trendi tulee jatkumaan tulevaisuudessa ja esimerkiksi vuonna 2030 Hyrynsalmen asukasluvun arvioidaan olevan noin 1800 (Tilastokeskus 2019b). Väestön ikärakenne on vanhusvoittoinen. Yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä on tasaisesti kasvanut koko 2000-luvun, muiden ikäryhmien osuuden pienentyessä (Suomen Kuntaliitto 2017a). Kunnan ikärakenteesta johtuen koulupalveluiden tarve vähenee ja vanhuspalveluiden tarve kasvaa. Väestön vähenemisestä johtuen asutus harvenee. Kuitenkin vapaa-ajan asuntojen rakentaminen on jopa lisääntynyt, esimerkiksi kesämökkien määrä kasvanut viimeisen 20 vuoden aikana. (Hyrynsalmen kunta 2015a, 5.)

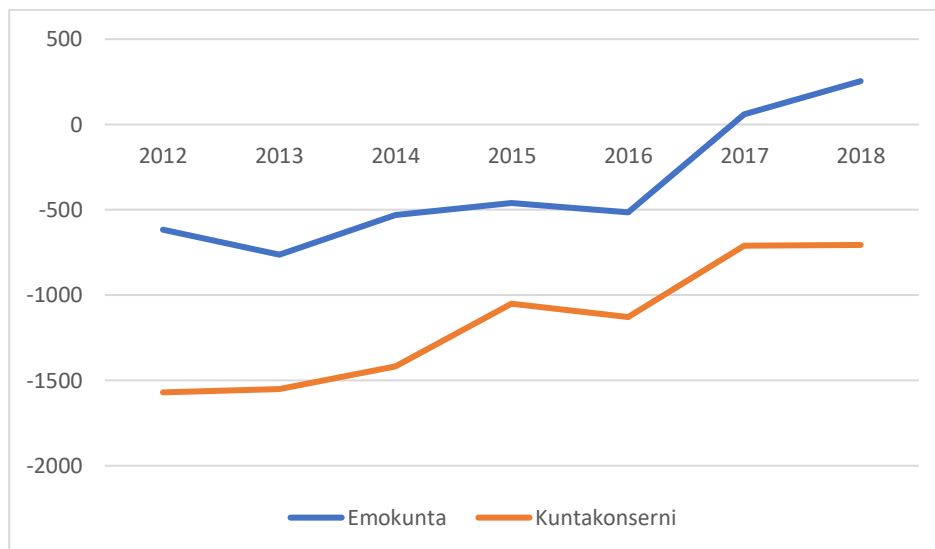
Hyrynsalmella on jo pitkään ollut korkea työttömyysaste, jota ylläpitää muun muassa opiskelupaikkojen vähäisyys ja työikäisten sekä nuorten poismuutto (Hyrynsalmen kunta 2015a, 5). Vuonna 2016 työttömien osuus työvoimasta oli 18,6 %, kun koko maan vastaava luku oli 13,5 %. Hyrynsalmen huoltosuhde vuonna 2016 oli 218,7, mikä tarkoittaa, että sataa työssäkäyvää kohti Hyrynsalmella oli 218,7 työelämän ulkopuolella olevaa asukasta. (Tilastokeskus 2019a; Hyrynsalmen kunta 2015a, 5.) Hyrynsalmen tuloveroprosenttia korotettiin vuonna 2013 ja 2014 ja se on tarkastelujaksolla noussut 20,25 prosentista 21,75 prosenttiin (Hyrynsalmen kunta 2019, 59). Se on ollut läpi tarkastelujakson vähintään yhden prosenttiyksikön suurempi kuin koko maan painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti (Suomen Kuntaliitto 2017b).

Hyrynsalmen kuntakonsernin rakenteessa ei tarkastelujaksona vuosina 2012-2018 ole tapahtunut suuria muutoksia. Hyrynsalmen kuntakonserniin on koko tarkastelujakson ajan kuulunut kolme kiinteistö- ja asuntoyhtiötä, vesiyhtiö sekä jätehuollon kuntayhtymä. Vuonna 2013 käynnistettiin Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä ja Kainuun Liitto. Keskeisimmät tytäryhteisöt konsernin taloudellisesta näkökulmasta ovat Vesi-Mega Oy, Kiinteistö Oy Ahmahaka ja Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä. Hyrynsalmen vuosien 2012-2018 tilinpäätösten mukaan konsernin tytäryhteisöt ovat taloudellisesti olleet koko tarkastelujakson hyvässä kunnossa lukuun

ottamatta Kiinteistö Oy Ahmahakaa, jolle ongelmaksi on koitunut tyhjiillään olevista asunnoista johtuva suhteellisen matala käyttöaste. (Hyrnsalmen kunta 2013-2019.)

### 5.1.1 Hyrnsalmen yli- ja alijäämät

Hyrnsalmi joutui kriisikunnaksi vuonna 2017 sen konsernitaseeseen kertyneen alijäämän seurauksena. Tilikaudella 2016 konsernitaseeseen alijäämää oli asukasta kohden kertynyt 1128 euroa ja tilikaudella 2015 vastaava luku oli 1051 euroa (kuvio 1), kriisikuntakriteerien raja-arvojen ollessa 1000 euroa viimeiseltä ja 500 euroa sitä edeltäneeltä tilikaudelta. Hyrnsalmen kuntakonsernin asukaskohtainen kertynyt alijäämä (kuvio 1) on vuosina 2012-2016 ollut suurempi kuin 1000 euroa per asukas. Mikäli arviointimenettelyn käynnistävät kriisikuntamittarit olisivat jo ennen vuotta 2017 kohdistuneet kuntakonserniin, olisi Hyrnsalmi joutunut jo aiemmin kertyneen alijäämänsä perusteella arviointimenettelyyn. Mikäli taas edelleen seurattaisiin emokunnan kertynyttä alijäämää ja raja-arvot olisivat samat, ei Hyrnsalmi olisi joutunut kriisikunnaksi vuonna 2017 tai sen jälkeen.

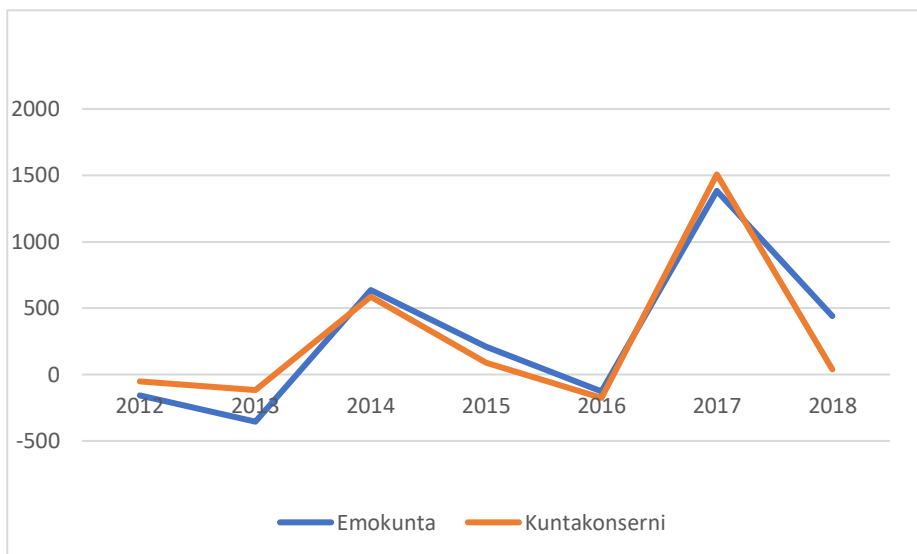


Kuvio 1. Hyrnsalmen asukaskohtainen kertynyt yli- ja alijäämä vuosina 2012-2018

Kuntakonsernilla kertynyttä alijäämää (kuvio 1) oli emokuntaan verrattuna tarkastelujaksolla enemmän. Emokunnan osuus kertyneestä alijäämästä on vuosina 2012-2016 vaihdellut 40-50 % välillä, mikä tarkoittaa, että konsernitilinpäätökseen yhdisteltävät muut yhteisöt ovat osaltaan kasvattaneet kertyneen alijäämän määrää konsernitaseessa. Sekä emokunnalla että kuntakonsernilla kertyneen alijäämän määrä (kuvio 1) on tarkastelujaksolla pienentynyt. Hyrnsalmen kuntakonsernilla on koko tarkastelujakson ollut taseessaan kertynyttä alijäämää (kuvio 1), mutta emokunta onnistui kerryttämään taseeseen ylijäämää vuosina 2017 ja 2018, eli arviointimenettelyn

aikana ja sen jälkeen. Vaikka ylijäämää kuntakonserni ei onnistunutkaan vuosina 2017 ja 2018 kerryttämään, väheni näinä vuosina kertyneen alijäämän määrä alle 1000 euroa per asukas eli alle kriisikuntamittarien raja-arvon. Kokonaisuudessaan talouden tasapainon kehityssuunta kuntakonsernilla ja emokunnalla on siis ollut ali- ja ylijäämällä mitattuna tarkastelujaksolla parempaan päin.

Tilikausien yli- ja alijäämät (kuvio 2) noudattavat tarkastelujaksolla emokunnalla ja kuntakonsernilla samanlaista trendiä. Tilikaudella 2014 sekä emokunnan että konsernin talous kääntyi ylijäämäiseksi. Tämä johtui harkinnanvaraisten valtionosuuksien korotuksesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon maksuosuuksien palautuksesta. Ilman kyseisiä toimenpiteitä olisi Hyrynsalmen kunnan tulos noin 50 000 euroa negatiivinen. (Hyrynsalmen kunta 2015, 13.) Näillä erillä on ollut vaikutusta myös siihen, että kertynyttä alijäämää (kuvio 1) on saatu pienennettyä tilikaudella 2014. Tilikaudella 2016 tulos kääntyi taas tappiolliseksi ja syntyi alijäämää (kuvio 2), koska valtionosuudet ja verotulot pienenevät edellisvuosiin verrattuna (Hyrynsalmen kunta 2017, 15, 25).



Kuvio 2. Hyrynsalmen tilikausittaiset yli- ja alijäämät tuhansina euroina vuosina 2012-2018

Toinen ylijäämällä mitattuna erityisen positiivinen vuosi oli 2017, eli vuosi, jolloin arviointimenettely käynnistettiin. Ylijäämän isoin selittäjä oli valtionosuudet ja niiden tasokorotus, ne kasvoivat tilikauteen 2016 verrattuna yli sadallatuhatta eurolla. Lisäksi ylijäämän syntymiseen vaikuttivat toimintakulujen lasku sekä verotulojen nousu. Myös vuonna 2018 sekä emokunta että kuntakonserni onnistuivat tekemään ylijäämää, joskin reilusti vähemmän kuin vuonna 2017, sillä toimintakuluja ei onnistuttu pitämään edellisen vuoden tasolla erityisesti Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon

kuntayhtymän alijäämän seurauksena. (Hyrnsalmen kunta 2019, 16, 26; Hyrnsalmen kunnan tarkastuslautakunta 2019, 10.) Kuntakonsernin tilikauden 2018 ylijäämä oli emon ylijäämää pienempi (kuvio 2), sillä tytäryhteisö Kiinteistö oy Ahmahaka joutui tekemään rakennuksista 466 tuhannen euron alaskirjaukset (Hyrnsalmen kunta 2019, 21). Tällä on myös merkitystä siihen, ettei kuntakonsernin kertynyttä alijäämää saatu katettua saamaa tahtia emokunnan alijäämän kanssa (kuvio 1).

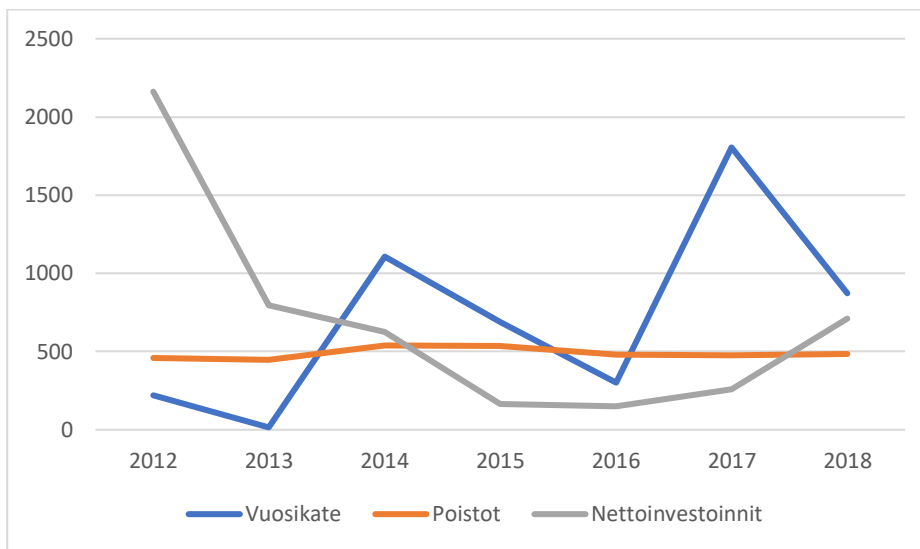
Kunnan tuloslaskelmaan pohjautuvaan tasapainotilaan ja sen muutoksiin ovat siis isoilta osin vaikuttaneet verotulot, valtionosuudet sekä sosiaali- ja terveydenhuoltokulujen vaikeasti ennakoitavat muutokset. Verotuloihin kunta voi osittain vaikuttaa nostamalla tuloveroprosenttia, mutta koska Hyrnsalmen tuloveroprosentti on jo suhteellisen korkea, ei joustovaraa tältä osin juuri ole. Arviointimenettelyssä (VM 2018a, 6) mainittiinkin, ettei kunnalla ole realistisia mahdollisuuksia korottaa toimintamenojaan taikka verotulojaan, vaan talouden tasapainoa tavoitellaan ankarin säästötoimenpitein. Vaikka Hyrnsalmen taloudellinen tasapaino emokunta- ja kuntakonsernitasolla on yli- ja alijäämillä mitattuna parantunut, ei toimintakulujen pitäminen alhaisella tasolla ole helppoa, kuten vuoden 2018 tilinpäätöslaskelmat ja niistä näkyvä toimintakulujen kasvu osoittavat.

Arviointiryhmän arviolaskelman mukaan kuntakonsernin kertynyt alijäämä saataisiin katettua vuonna 2019 (VM 2018a, 18). Kuitenkaan kuntakonsernin vuoden 2018 kertyneen alijäämän määrä ei vähentynyt arviointimenettelyssä esitetyn arviolaskelman mukaiseen 200 tuhanteen euroon (VM 2018a, 18), vaan kertynyttä alijäämää oli vuonna 2018 vielä reilu 1600 tuhatta euroa (Hyrnsalmen kunta 2019, 27), toimintakatteen ja vuosikatteen ollessa arvioitua heikommat. Vaikuttaisikin siis siltä, että arviointiryhmän laskelmat olisivat ainakin tältä osin liian optimistisia ja kertynyttä alijäämää tuskin saadaan katettua vuonna 2019. Vuoden 2018 tilinpäätöksessä todetaan, että se kuitenkin saataisiin mahdollisesti katettua vuonna 2020 (Hyrnsalmen kunta 2019, 25).

Kuntakonsernin talouden tasapainoon on tarkastelujaksolla vaikuttanut isolta osin sosiaali- ja terveydenhuolto kuntayhtymän lisäksi Kiinteistö Oy Ahmahaka. Kunnan asukasluvun negatiivinen kehitys on heijastunut asuntojen myyntiin ja vuokraamiseen sekä kyseisen yhtiön taloustilanteeseen ja näin koko kuntakonsernin taloustilanteeseen. Koska Hyrnsalmen väestönkehityksen ennustetaan jatkuvan samaa laskevaa trendiään, on mahdollista, että yhtiön taloustilanne on myös jatkossa haastava ja näin altis horjuttamaan myös koko kuntakonsernin taloutta.

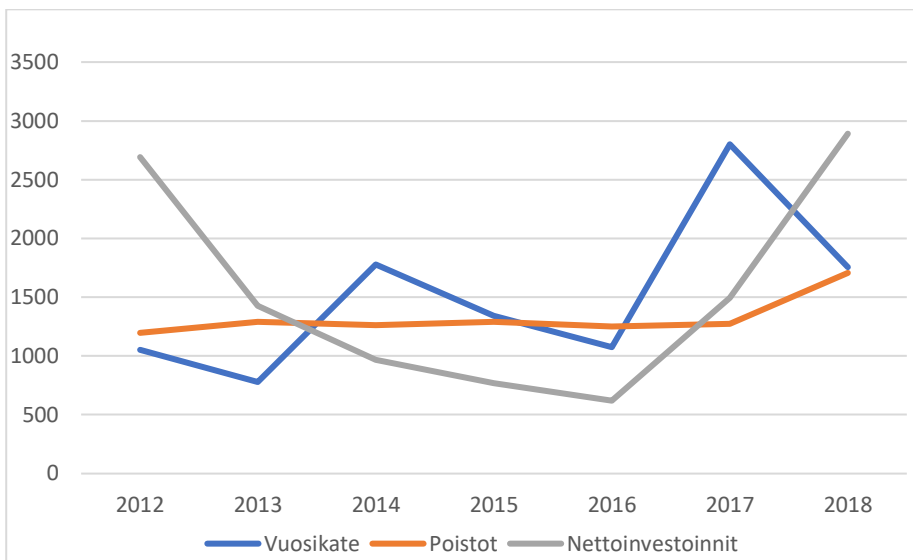
### 5.1.2 Hyrynsalmen vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit

Hyrynsalmen emokunnan (kuvio 3) ja kuntakonsernin (kuvio 4) vuosikatteet ovat olleet koko tarkastelujakson positiiviset, mikä tarkoittaa sitä, että tilikauden tuloilla on saatu katettua tilikauden juoksevat menot, eikä velkaa ole jouduttu ottamaan käyttömenoihin. Vuonna 2012 Hyrynsalmen kunta sai tosin harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta 350 tuhatta euroa (Hyrynsalmen kunta 2014, 76), jonka ansioista emokunnan vuosikate muodostui positiiviseksi. Muutoin kunnan vuosikatteet olivat tarkastelujaksolla positiiviset myös ilman harkinnanvaraisia valtionosuuden korotuksia.



Kuvio 3. Hyrynsalmen emokunnan vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018

Hyrynsalmen vuosikatteissa on tarkastelujaksolla paljon vuosittaista vaihtelua. Selkeää kehitystrendiä ei ole täten havaittavissa, mutta molemmilla entiteeteillä vuosikatteet ovat kuitenkin tarkastelujakson viimeisinä vuosina olleet korkeammat ensimmäisiin vuosiin verrattuna (kuvio 3, kuvio 4). Niin emokunnalla (kuvio 3) kuin kuntakonsernilla (kuvio 4) vuosikatteet ovat ylittäneet poistotason vuosina 2014-2015 ja 2017-2018. Perinteisimmän käsityksen mukaan kunnan tulorahoitusta voidaan näinä vuosina pitää riittävänä. Arvioitaessa tulorahoituksen riittävyyttä, voidaan toisen käsityksen mukaan vuosikatetta verrata myös nettoinvestointeihin. Hyrynsalmen emokunnalla vuosikate ylitti nettoinvestoinnit vuosina 2014-2018 (kuvio 3) ja kuntakonsernilla vuosina 2014-2017 (kuvio 4). Näillä kahdella tavalla muodostuu siis hieman eri käsitys kunnan tulorahoituksen riittävyydestä, mikä johtunee siitä, etteivät poistot vastaa täysin kunnan nettoinvestointitasoa.



Kuvio 4. Hyrynsalmen kuntakonsernin vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018

Emokunnalla nettoinvestointitaso (kuvio 3) oli korkea vuosina 2012-2014, jonka jälkeen investointitaso laski hyvin matalaksi, nousten kuitenkin jälleen vuonna 2018. Kuntakonsernilla nettoinvestointitaso (kuvio 4) emokuntaan verrattuna on ollut koko tarkastelujakson suhteellisen korkea, mutta korkeimmillaan se oli 2012-2013 ja 2017-2018. Kun nettoinvestointiaste on ollut korkeimmillaan, on se ollut kaukana poistotasosta. Emokunnalla poistot ovat ylittäneet nettoinvestoinnit (kuvio 3) vuosina 2015-2017 ja vuonna 2018 nettoinvestoinnit ylittivät vain hieman poistotason eli kehitys on ollut parempaan suuntaan. Kuntakonsernilla poistot ylittivät nettoinvestoinnit ainoastaan vuosina 2014-2016 (kuvio 4), eli vuosina, jolloin nettoinvestointiaste on ollut alhaisimmillaan. Tilanne poistojen ja nettoinvestointien vastaavuudesta ei kuntakonsernilla ole siis yhtä hyvä kuin emokunnalla.

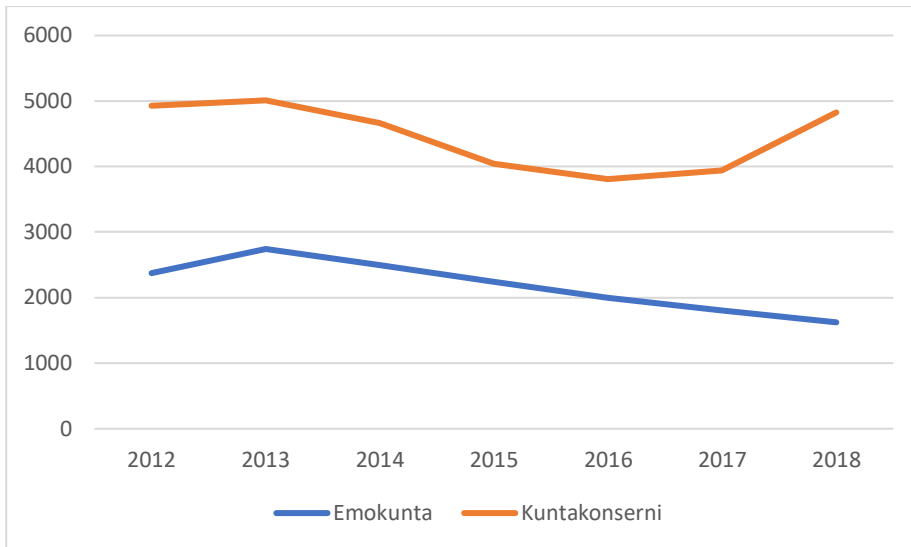
Tulorahoituksen riittävyyden paranemista tarkastelujaksolla tukee myös toiminnan ja investointien rahavirrat ja investointien tulorahoitusprosentit. Sekä emokunnalla että kuntakonsernilla toiminnan ja investointien rahavirta oli vuosina 2012 ja 2013 negatiivinen ja investointien tulorahoitusprosentti reilusti alle sadan (Hyrynsalmen kunta 2014, 16, 26). Tämä tarkoittaa, ettei tulorahoitus ole riittänyt kattamaan investointimenoja, vaan niitä on jouduttu rahoittamaan muilla keinoin. Vuodesta 2014 alkaen toiminnan ja investointien rahavirta on ollut positiivinen ja investointien tulorahoitusprosentti ylittänyt sadan molemmilla entiteeteillä (Hyrynsalmen kunta 2015-2019), eli tulorahoituksen riittävyys on parantunut. Kuntakonsernilla vuosi 2018 oli kuitenkin jälleen tästä näkökulmasta heikompi, mikä selittyy hyvin korkealla nettoinvestointiasteella.

Kokonaisvaltaisesti Hyrynsalmen kunnan tulorahoituksen riittävyys näyttää eri tunnuslukujen valossa parantuneen tarkastelujakson aikana, pois lukien kuntakonsernin vuotta 2018. Tulorahoituksen riittävyttä on onnistuttu parantamaan ensisijaisesti alentamalla nettoinvestointiastetta hyvin matalalle tasolle. Hyrynsalmen arviointimenettelyssä todettiin (VM 2018a, 6), että nettoinvestointitaso tulisi pitää lähivuosina matalalla tasolla, jotta tulorahoitus on riittävä ja lainakanta ei kasvaisi. Yleiseksi keinoksi talouden tasapainottamiseksi emokuntatasolla määriteltiin investoinneille nettomaksimitasoksi noin 300 tuhatta euroa per vuosi. (VM 2018a, 19). Tällä tasolla ei kuitenkaan pysytty vuonna 2018, jolloin nettoinvestoinnit olivat 710 tuhatta euroa, eli puolet maksimitasoa suuremmat. Toteuma oli kuitenkin huomattavasti vähemmän mitä talousarvioon oli varattu (1,8 miljoonaa euroa), sillä suunniteltu päiväkotinvestointi lykkäytyi. Mikäli investoinnit olisivat toteutuneet arvioituina, ei kunnan tulorahoitus olisi kuitenkaan riittänyt niitä kattamaan, vuosikatteen ollessa huomattavasti arvioitua alhaisempi. (Hyrynsalmen kunta 2019, 60-61.) Tämä olisi täten heijastunut myös todennäköisesti emokunnan lainakantaan. Investoinnin lykkääntyminen vaikuttaa tulevien vuosien nettoinvestointitasoon, ja mikäli tulorahoitus ei ole tuolloin riittävä, heijastuu se myös kunnan velkaantuneisuuteen. Investoinnin lykkääntyminen aiheuttanee myös tulevina vuosina sen, ettei arviointimenettelyssä esitetystä nettoinvestointien maksimitasossa pysytä.

### **5.1.3 Hyrynsalmen rahoituksellinen tasapaino ja velkaantuneisuus**

Hyrynsalmen emokunnan asukaskohtainen lainakantatrendi (kuvio 5) on ollut tarkastelujaksolla aleneva vuodesta 2013 alkaen. Vuonna 2013 emokunnalla asukaskohtainen lainakanta oli 2742 euroa, kun se vuonna 2018 oli 1623, joten laskua on tapahtunut noin 41 prosenttia. Kuntakonsernilla lainakanta (kuvio 5) on tarkastelujaksolla pienentynyt aina vuoteen 2016 asti, jonka jälkeen se kääntyi jälleen nousuun. Kuntakonsernilla vuonna 2018 lainakanta oli lähes yhtä suuri, kuin mitä se oli vuonna 2013. Kuntakonsernin asukaskohtaisesta lainakannasta noin 40-50 prosenttia on emokunnan lainoja, paitsi vuonna 2018, jolloin emokunnan osuus kuntakonsernin lainakannasta oli enää 34 %. Tämä tarkoittaa sitä, että valtaosa kuntakonsernin lainakannasta on peräisin konsernitilinpäätökseen yhdisteltävistä muista yhteisöistä.





Kuvio 5. Hyrynsalmen asukaskohtainen lainakanta vuosina 2012-2018

Kuntakonsernin asukaskohtainen lainakanta ei ylittänyt arviointimenettelyssä kriisikuntamittareiden raja-arvoa eli Hyrynsalmen kuntakonsernin kyseinen tunnusluku ei ollut koko maan keskiarvoa 50 % korkeampi vuosina 2015 ja 2016. Se alitti koko maan keskiarvon molempina vuosina. (VM 2018a, 9) Hyrynsalmen kuntakonsernin asukaskohtainen lainakanta ei vuonna 2016 ylittänyt myöskään asukaskooltaan samankokoisten kuntakonsernien (31.12.2016 asukasluku 2001-5000) asukaskohtaisen lainakannan keskiarvoa, eli 4160 euroa per asukas (Suomen Kuntaliitto 2017c). Näihin suhteutettuna ja verrattuna Hyrynsalmen kuntakonsernin lainamäärä ei siis vaikuta huomattavan suurelta.

Hyrynsalmen suhteellinen velkaantuneisuusaste on muuttunut tarkastelujaksolla saman suuntaisesti kunnan velkakannan kanssa. Tämä tarkoittaa, emokunnan suhteellinen velkaantuneisuusaste (taulukko 1) on ollut alimmillaan vuonna 2018, kuntakonsernin vuonna 2016 ja kuntakonsernin tunnusluvut ovat emokuntaa suuremmat. Kuntakonsernin sekä emokunnan suhteellinen velkaantuneisuusaste ei tarkastelujaksolla ole ylittänyt 50 %, joka vuonna 2017 oli yksi kriisikuntamittareiden raja-arvoista. Kunnan omavaraisuusasteet ovat emokunnalla ja kuntakonsernilla myöskin parantuneet tarkastelujaksolla ja noudattavat samaa trendiä suhteellisen velkaantuneisuusasteen ja lainakannan muutosten kanssa (Hyrynsalmen kunta 2013-2019).

Taulukko 1. Hyrynsalmen suhteellinen velkaantuneisuus ja laskennallinen lainanhoitokate vuosina 2012-2018

	<b>Suhteellinen velkaantuneisuusaste</b>		<b>Laskennallinen lainanhoitokate</b>	
	Emokunta	Kuntakonserni	Emokunta	Kuntakonserni
<b>2012</b>	37,5	48,5	0,4	0,9
<b>2013</b>	41,5	47	0,1	0,4
<b>2014</b>	37,6	43,8	1,3	1,3
<b>2015</b>	33,3	39,1	0,9	1,1
<b>2016</b>	30,8	37,6	0,5	0,7
<b>2017</b>	24,5	38,8	2,8	2
<b>2018</b>	26,4	43,7	1,8	2

Kunnan tulorahoituksen riittämistä lainojen hoitamiseen voidaan suhteellisen velkaantuneisuuden ohella arvioida laskennallisen lainanhoitokatteen tunnusluvulla, joka vuonna 2019 syrjäytti suhteellisen velkaantuneisuuden kriisikuntamittaristossa. Tarkastelujakson ensimmäisinä vuosina, vuosina 2012 ja 2013, sekä vuonna 2016 tunnusluku alitti kuntakonsernilla yhden eli kuntakonsernin lainanhoitokyky oli heikoimmillaan kyseisellä tunnusluvulla arvioituna. Kuntakonsernin lainanhoitokate oli suurimmillaan arviointimenettelyn jälkeen vuosina 2017 ja 2018 (taulukko 1). Tällöin lainanhoitokykyä voitiin pitää tyydyttävänä. Kyseisellä tunnusluvulla arvioituna kunnan lainanhoitokyky näyttäisi siis pääasiassa parantuneen. Mikäli kuntakonsernin lainanhoitokate olisi ollut yksi kriisikuntakriteereistä jo vuonna 2017, ei se olisi täytynyt kahtena peräkkäisenä tilikautena. Emokunnan kyseinen tunnusluku on suuruusluokaltaan tarkastelujaksolla linjassa kuntakonsernin lukujen kanssa. Tarkastelemalla Hyrynsalmen tulorahoituksen riittämistä vieraan pääoman kulujen hoitamiseen, saa siitä kuitenkin hieman erilaisen käsityksen riippuen siitä, kumpaa tunnuslukua käyttää, vaikka molempien valossa tilanne on kehittynyt paremmaksi. Esimerkiksi kuntakonsernin lainanhoitokate oli vuosina 2017 ja 2018 sama, mutta suhteellinen velkaantuneisuusaste sen sijaan oli vuonna 2018 vuotta 2017 korkeampi.

Kunnan lainakannan ja näin myös rahoituksellisen tasapainon muutosta selittää muutokset investointien määrässä. Investointitasoa laskemalla on saatu vähennettyä lainarahoituksen tarvetta ja näin ollen parannettua kunnan rahoituksellista tasapainoa arviointimenettelyn edeltäneinä vuosina.

Investointitaso on kuitenkin varsinkin kuntakonsernilla kasvanut vuosina 2017-2018, mikä näkyy selkeästi myös kuntakonsernin velkaantuneisuudessa.

Kunnan rahoituksellisen tasapainon voidaan siis nähdä kehittyneen tunnuslukujen valossa tarkastelujaksolla pääsääntöisesti positiivisempaan suuntaan sekä emokunnan että kuntakonsernin osalta. Hieman monitulkintaisen käsityksen kuitenkin saa kuntakonsernin rahoituksellisen tasapainon kehityksestä tarkastelujakson loppupuolella. Kuntakonsernilla lainakanta on vuodesta 2016 lähtenyt kasvuun ja suhteellinen velkaantuneisuusaste heikkenemään, mutta laskennallinen lainanhoitokatteen tunnusluku on sen sijaan parantunut, eli varsinkin tulojen ja velkojen suhteen kehityksestä muovautuu erilainen kuva. Arviointimenettelyssä tehtyjen laskelmien mukaan arvioitiin, että kuntakonsernin ja emokunnan lainakanta pienenisi 2017-2020 (VM 2018a, 18). Emokunnalla lainakanta laski vuosina 2017 ja 2018 (kuvio 5), mutta laskelmien arvioihin ei päästy. Laskelmissa arvioitiin, että emokunnan vuoden 2018 asukaskohtainen lainakanta tulisi olemaan 780 euroa (VM 2018a, 18). Vuonna 2018 emon lainakanta per asukas oli kuitenkin 1623 euroa (kuvio 5), eli yli puolet arvioitua enemmän. Kuntakonsernilla lainakantaa ei saatu vuosina 2017 ja 2018 alennettua, vaan lainakanta päinvastoin nousi (kuvio 5). Arviointimenettelyn arviot vaikuttavat siis myös lainakannan kehityksen suhteen liian optimistiselta, joka johtunee siitä, että investointeja on toteutettu reilusti enemmän, kuin mitä arviointiryhmä vuotuiseksi maksimitasoksi ehdotti.

## 5.2 Jämijärvi

Jämijärvi on noin 1900 asukkaan kunta Satakunnan maakunnassa. Jämijärven asukasluvun kehitys on ollut negatiivinen 1990-luvulta alkaen ja saman trendin ennustetaan jatkuvan myös tulevaisuudessa. (Tilastokeskus 2019a.) Ikärakenteeltaan kunta on vanhusvoittoinen. Suurin osa kuntalaisista, noin 60 %, oli vuonna 2016 yli 45-vuotiaita. Tästä yli 65-vuotiaiden osuus on kasvanut koko 2000-luvun ja tämä ikäryhmä muodosti vuonna 2016 Jämijärven väestöstä 28,5 %. Nuoret ja työikäiset (25-44 vuotiaat) ovat selkeästi suurin poismuuttaja kunnasta, sillä niiden osuus väestöstä on vähentynyt tasaisesti 1990-luvulta lähtien. (Suomen Kuntaliitto 2017a.) Kunnan ikärakenteen ollessa vanhusvoittoinen, voidaan tulevaisuudessa olettaa vanhuspalveluiden tarpeen kasvavan. Vuonna 2016 työttömien osuus työvoimasta oli 12 % ja taloudellinen huoltosuhde 173,3 % (Tilastokeskus 2019a).

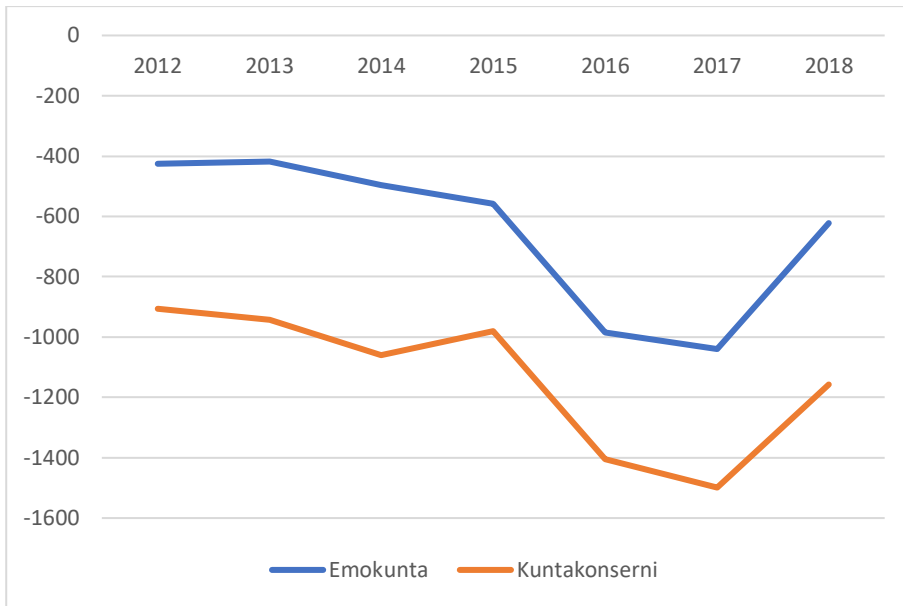
Jämijärven tuloveroprosenttia on korotettu tarkastelujaksolla kaksi kertaa. Vuonna 2014 tuloveroprosentti nostettiin 20,50 prosentista 21,50 prosenttiin ja vuonna 2017 vielä 22,50 prosenttiin.

Myös kiinteistöveroprosentti on tarkastelujaksolla noussut. (Jämijärven kunta 2019, 88.) Jämijärven tuloveroprosentti on tarkastelujaksolla ollut reilun prosenttiyksikön suurempi kuin kaikkien kuntien keskimääräinen painotettu tuloveroprosentti ja vuosina 2017-2018 jopa 2 prosenttiyksikköä suurempi (Suomen Kuntaliitto 2017b).

Jämijärven kuntakonsernin rakenne on tytäryhteisöjen ja kuntayhtymien osalta pysynyt koko tarkastelujakson muuttumattomana. Kuntakonserni koostui neljästä kiinteistö- ja asuntoyhtiöstä, Jämin hiihtotunneli Oy:stä sekä kuntayhtymäosuuksista neljään eri kuntayhtymään. Lisäksi kuntakonsernin tilinpäätöksessä otetaan huomioon osuudet osakkuusyhteisöissä, joiden määrä on tarkastelujaksolla pysynyt lähes muuttumattomana. Tarkastelujakson tilinpäätöstietojen mukaan kuntakonsernin yhtiöiden talouden ongelmat pahentavat Jämijärven kunnan talouden haasteita, joista yhdeksi ongelmaksi mainittiin Jämin hiihtotunnelin lainamäärä kunnan takausvastuineen sekä yhtiön tappiollinen toiminta. (Jämijärven kunta 2013-2019.) Lisäksi arviointimenettelyssä mainittiin kuntakonsernin asunto-osakeyhtiöiden matala käyttöaste ja talouden ongelmat keskeisiksi kuntakonsernin haasteiksi (VM 2018b, 4).

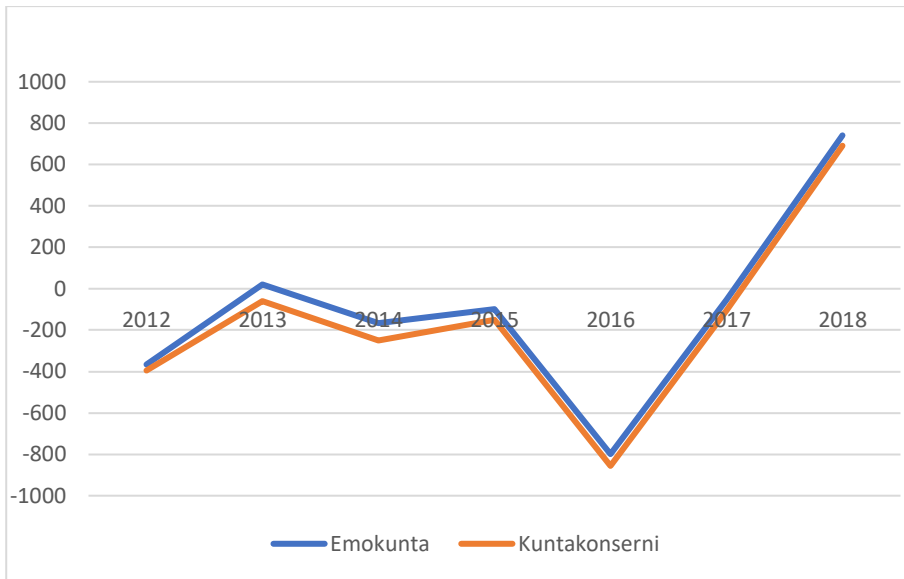
### **5.2.1 Jämijärven yli- ja alijäämät**

Jämijärvi joutui vuonna 2017 kriisikunnaksi ja arviointimenettelyyn konsernitaseeseen kertyneen alijäämän seurauksena. Jämijärven kuntakonsernin taseessa oli vuonna 2016 kertynyttä alijäämää asukasta kohden noin 1400 euroa ja vuonna 2015 luku oli 980 euroa, raja-arvojen ollessa 1000 euroa ja 500 euroa. Peruskunnan taseeseen on kuntakonsernin taseeseen verrattuna kertynyt vähemmän alijäämää. Mikäli kriisikuntamenettely olisi vuonna 2017 käynnistetty edelleen peruskunnan tilinpäätöslukujen perusteella ja kertyneen alijäämän raja-arvot olisivat samat, ei Jämijärvi olisi vuonna 2017 joutunut kriisikunnaksi. Jos taas konsernitunnuslukuja olisi alettu soveltamaan kriisikuntamenettelyssä aiemmin, olisi Jämijärvi joutunut kriisikunnaksi jo vuoden 2014 ja 2015 kertynyttä alijäämää kuvaavien tunnuslukujen johdosta.



Kuvio 6. Jämijärven asukaskohtainen kertynyt yli- ja alijäämä vuosina 2012-2018

Kertyneen alijäämän määrä (kuvio 6) on kasvanut tarkastelujaksolla sekä emokunnalla, että kuntakonsernilla vuoteen 2017 asti, eli arviointimenettelyn käynnistämivuoteen asti. Emokunnan osuus kuntakonsernin alijäämästä on kasvanut vuoteen 2016 asti, jolloin emokunnan kertynyt alijäämä muodosti noin 70 % kuntakonsernin kertyneestä alijäämästä. Tämä viittaa siihen, että valtaosa kuntakonsernin kertyneestä alijäämästä olisi peräisin emokunnalta, vaikka myös muilla konsernitilinpäätökseen yhdistettävillä yhteisöillä on osaltaan ollut vaikutusta kertyneen alijäämän määrään. Huomattavin negatiivinen notkahdus kertyneen alijäämän määrässä (kuvio 6) on tarkastelujaksolla tapahtunut vuonna 2016, jolloin se kasvoi muita vuosia voimakkaammin. Kuitenkin arviointimenettelyn jälkeen vuonna 2018 kertyneen alijäämän määrää (kuvio 6) on molemmilla entiteeteillä saatu pienennettyä tilikauden reilun ylijäämän (kuvio 7) ansioista, eli taloutta on tästä näkökulmasta saatu tuolloin ensimmäistä kertaa tarkastelujaksolla positiivisemmaksi.



Kuvio 7. Jämijärven tilikausittaiset yli- ja alijäämät tuhansina euroina vuosina 2012-2018

Emokunnan ja kuntakonsernin tilikausittaiset yli- ja alijäämät (kuvio 7) noudattavat keskenään samaa trendiä. Alijäämää on syntynyt arviointimenettelyä edeltäneinä vuosina jokaisella tilikaudella, paitsi emokunnalla vuonna 2013. Huomionarvoista on, että Jämijärvi sai vuosina 2012 ja 2013 harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta 260 tuhatta euroa (Jämijärven kunta 2013-2014). Vuonna 2013 kyseisen erän sekä verotulojen kasvun seurauksena vuosikate oli positiivinen. Ilman harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta vuosikate olisi jäänyt negatiiviseksi ja näin myös emokunnalle olisi muodostunut tilikaudelle alijäämää. Vuonna 2012 sen sijaan ei harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksesta huolimatta syntynyt ylijäämää.

Tarkastelujaksolla heikoiten Jämijärvellä on alijäämän perusteella (kuvio 7) arvioituna mennyt vuonna 2016, joka on havaittavissa myös taseen kertyneen alijäämään (kuvio 6) määrässä. Merkittävimmiä syiksi huomattavaan alijäämään nähtiin verotulojen vähenemisessä ja sosiaali- ja terveydenhuoltokustannusten ylityksessä. Kunnan verotulot vähenivät vuoteen 2015 verrattuna noin 500 tuhannella eurolla. (Jämijärven kunta 2016, 12.) Arviointimenettelyn jälkeen vuonna 2018 sekä emokunta että kuntakonserni onnistuivat tekemään ylijäämää (kuvio 7). Tilikaudella 2018 kunta myi Leppäkosken Sähkö Oy:n osakkeet, joiden luovutusvoitto paransi tilikauden ylijäämää reilulla 407 tuhannella eurolla (Jämijärven kunta 2019, 19). Kyseessä on kertaluontoinen erä, jolla kunnan taloutta on tilapäisesti saatu parannettua. Ilman kyseistä erää ylijäämää olisi kyllä syntynyt, mutta yli puolet vähemmän kuin nyt. Luovutusvoiton ohella ylijäämän syntymistä edesauttoivat pienentyneet toimintakulut, erityisesti sosiaali- ja terveystoimen sektorilla (Jämijärven kunta 2019, 4-5) sekä

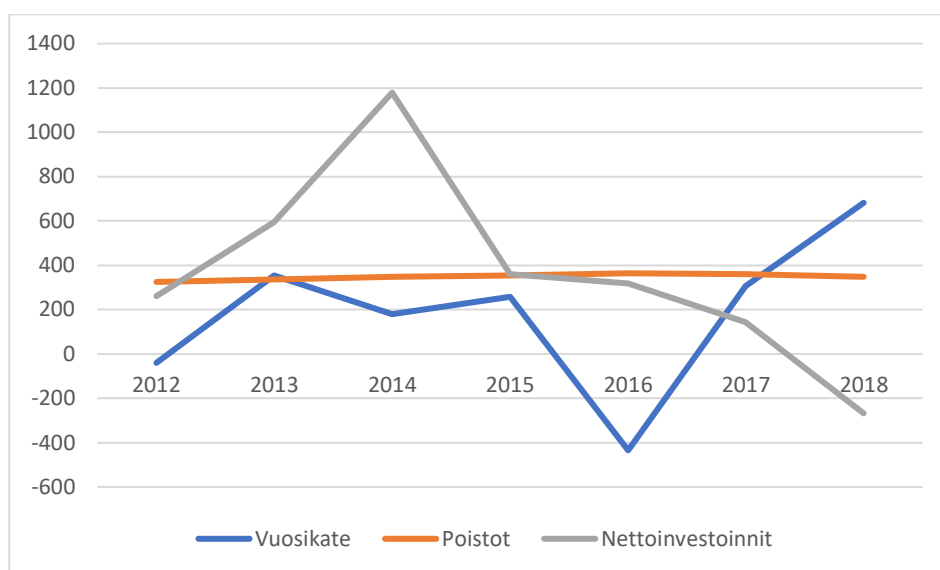
muihin tuottoihin kirjatut maa- ja vesialueiden noin sadan tuhannen euron luovutusvoitot (Jämijärven kunta 2019, 107).

Arviointimenettelyssä arvioitiin suurimpien säästöjen tulevan jatkossa sosiaali- ja terveystoimesta, maa- ja metsätilojen sekä kiviaineksen myynnistä (VM 2018b, 4). Säästöistä huolimatta Jämijärven arviolaskelman mukaan emokunnan ja kuntakonsernin kertyneitä alijäämiä ei saataisi katettua vuoteen 2025 mennessä, vaan niiden arvioidaan jopa kasvavan vuoteen 2022 asti, jonka jälkeen ne kääntyisivät hitaaseen laskuun (VM 2018b, 19). Kyseisiin laskelmiin sisältyy kuitenkin oletus, että toimintamenot vähenisivät koko jaksolla ja kunnassa ei tapahtuisi juurikaan ennakoimattomia asioita, jotka vaikuttaisivat laskelmiin poikkeavasti (VM 2018b, 5).

Jämijärvellä näkyy tarkastelujaksolla kunnan riippuvuus valtionosuuksista ja verotuloista, sillä niiden muutokset ovat vaikuttaneet merkittävästi yli- ja alijäämiin. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuoltokustannukset ja niiden heikko ennakoitavuus ovat vaikuttaneet olennaisesti tasapainotilan muutoksiin ja horjuntaan. Nämä seikat havaittiin myös arviointimenettelyssä (VM 2018b, 3), jossa ongelmaksi mainittiin juurikin verorahoituksen epävarma kehitys, tuottojen heilahtelu ja riippuvuus valtionosuuksista. Tarkastelujaksolla horjuntaa tuloslaskelmien tasapainoissa on siis osittain aiheuttaneet tämän perusteella epävarmat ja ennakoimattomat seikat. Kuinka todennäköistä siis olisi, että tällaisilta asioilta vältyttäisiin jatkossa, tai että niihin olisi varauduttu riittävässä määrin? Arviointimenettelyssä ei arvioida kunnan kummallekaan entiteetille kertyvän lähivuosina ylijäämiä, mutta heilahtelut ja ennakoimattomat tapahtumat voivat aiheuttaa sen, ettei arviolaskelman arvioihin päästä, vaan kehitys olisi arvioitua heikomppaa.

### **5.2.2 Jämijärven vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit**

Jämijärven emokunnan vuosikate (kuvio 8) on tarkastelujaksolla ollut negatiivinen vuosina 2012 ja 2016 ja kuntakonsernilla (kuvio 9) vuonna 2016. Ilman vuoden 2012 harkinnanvarista valtionosuuden korotusta (260 tuhatta euroa) olisi myös kuntakonsernilla vuosikate ollut vuonna 2012 negatiivinen, vuosikatteen ollessa harkinnanvaraisen valtionosuuden (kuvio 9) kanssa 139 tuhatta euroa. Tulorahoitus ei siis kyseisinä vuosina ole riittänyt kattamaan tilikauden juoksevia menoja, vaan käyttötalouden menojen rahoittamiseen on jouduttu ottamaan lainaa. Vuonna 2017 kriisikuntamittareissa seurattiin kuntakonsernin vuosikatetta ilman harkinnanvaraisia valtionosuuksia. Tämä kriteeri ei Jämijärvellä vuonna 2017 täytynyt kahtena peräkkäisenä tilikautena, sillä kuten edellä todettu, oli se negatiivinen ainoastaan vuonna 2016 (kuvio 9).

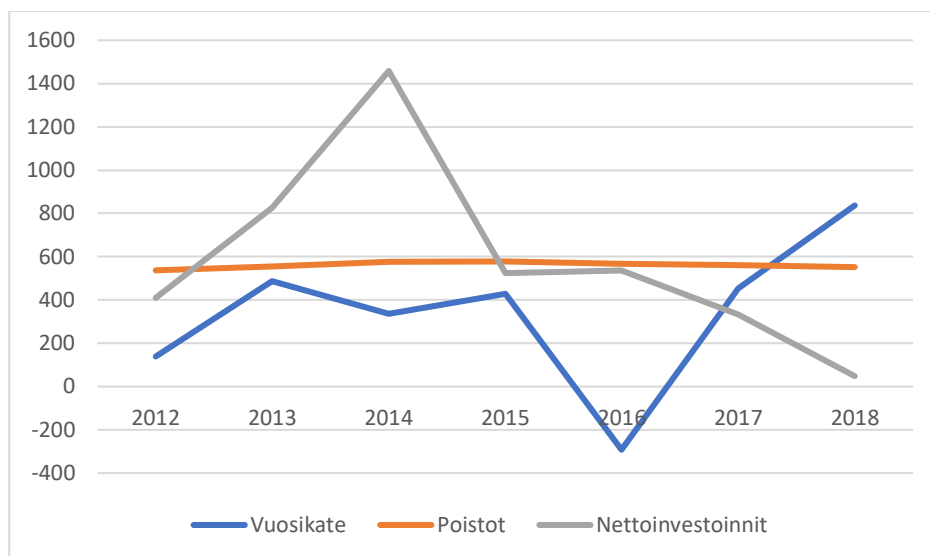


Kuvio 8. Jämijärven emokunnan vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018

Vuosikatteet eivät tarkastelujaksolla pääsääntöisesti ole ylittäneet poistotasoa. Emokunnalla (kuvio 8) vuosikate on ylittänyt poistot vuonna 2013 ja arviointimenettelyn jälkeen vuonna 2018, kun kuntakonsernilla (kuvio 9) ainoastaan arviointimenettelyn jälkeen vuonna 2018. Perinteisimmän näkemyksen mukaan tämä tarkoittaa sitä, ettei tulorahoitus ole kunnalla kyseisiä vuosia lukuun ottamatta ollut riittävä. Vuonna 2019 kriisikuntamittareilla alettiin seurata kuntakonsernin vuosikatteen suhdetta poistoihin ja raja-arvoksi määriteltiin 80 %. Mikäli tämä olisi vuonna 2017 ollut jo käytössä, olisi se kuntakonsernilla täyttynyt vuosina 2015 ja 2016.

Poistotaso on alittanut nettoinvestoinnit emokunnalla tilikausina 2013-2015 (kuvio 8) ja kuntakonsernilla 2013-2014 (kuvio 9). Tästä eteenpäin nettoinvestointitason käännyttyä laskuun, tilanne vaikuttaa muuttuneen parempaan suuntaan nettoinvestointien vastatessa paremmin poistotasoa. Vuosikatetta voidaan toisen käsityksen mukaan verrata nettoinvestointitasoon tulorahoituksen riittävyyden arvioimiseksi. Vuosikate on alittanut nettoinvestoinnit molemmilla entiteeteillä tilikauteen 2016 asti, mikä tukee käsitystä, ettei tulorahoitus ole pääsääntöisesti varsinkaan tarkastelujakson alussa ollut riittävä. Sekä emokunta että kuntakonserni ovat investoineet muita vuosia voimakkaammin vuosina 2013 ja 2014, mutta muina tarkastelujakson vuosina nettoinvestointiaste on ollut kohtuullisen alhainen. Vuodesta 2014 alkaen nettoinvestointitaso on laskenut kaikkina vuosina. Tilikaudella 2018 nettoinvestoinnit ovat emokunnalla olleet negatiiviset, mikä johtuu investointimenoja korkeammista hyödykkeiden luovutustuloista (Jämijärven kunta 2019, 20).





Kuvio 9. Jämijärven kuntakonsernin vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018

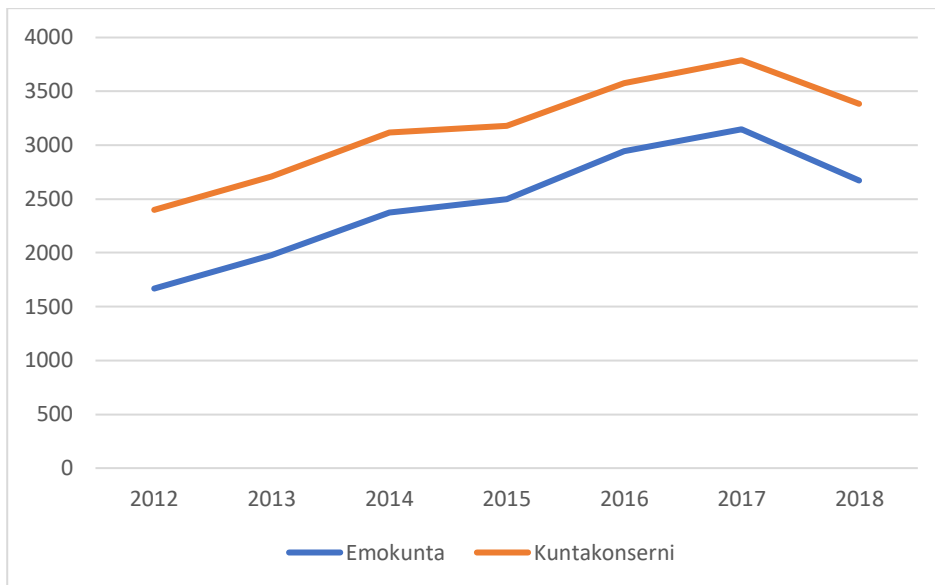
Jämijärven emokunnalla ja kuntakonsernilla toiminnan ja investointien rahavirta on vuosina 2012-2016 ollut negatiivinen (Jämijärven kunta 2013-2019). Kunta on siis joutunut kyseisinä kattamaan menojaan lainalla tai kassavaroistaan. Tilanne on kehittynyt parempaan, sillä arviointimenettelystä lähtien vuosina 2017 ja 2018 kyseinen rahavirta oli molemmilla ylijäämäinen. Tarkastelujakson investointien tulorahoitusprosenttien perusteella voi muodostaa tilanteesta samanlaisen käsityksen. Se ylitti sadan vuosina 2017 ja 2018 (Jämijärven kunta 2019, 20, 26), mikä tarkoittaa, että investointien omahankintamenot on saatu kyseisinä vuosina katettua tulorahoituksella.

Kokonaisvaltaisesti eri tunnusluvulla arvioituna Jämijärven tulorahoituksen riittävyys näyttäisi kehittyneen positiivisempaan suuntaan tarkastelujakson viimeisinä vuosina, eli arviointimenettelyn jälkeen. Molempien entiteettien nettoinvestointitasot ovat laskeneet ja vuosikatteet nousseet, mitkä ovat vaikuttaneet positiiviseen kehityssuuntaan. Myös poistot vastaavat tarkastelujakson loppupuolella paremmin nettoinvestointiasteetta. Tulorahoituksen riittävyys heijastuu myös kunnan velkaantuneisuuteen, jota käsitellään tarkemmin luvussa 5.2.2.

### 5.2.3 Jämijärven rahoituksellinen tasapaino ja velkaantuneisuus

Jämijärvellä tarkastelujaksolla 2012-2017 lainakanta (kuvio 10) on jokaisella tilikaudella kasvanut sekä emokunnalla että kuntakonsernilla. Vuonna 2017, jolloin lainan määrä oli koko tarkastelujakson suurin, Jämijärven emokunnan lainakanta (kuvio 10) oli 3147 euroa per asukas ja kuntakonsernin lainakanta 3789 euroa per asukas. Vuodesta 2012 emokunnan asukaskohtainen lainakanta on vuoteen

2017 kasvanut noin 88 % ja kuntakonsernin noin 58 %. Kuntakonsernin lainakanta on emokunnan lainakantaa suurempi, mutta emokunnan osuus kuntakonsernin lainakannasta on tarkastelujaksolla ollut noin 70-80 %. Tämä tarkoittaa, että isoin osa kuntakonsernin korollisesta vieraasta pääomasta on emokunnan.



Kuvio 10. Jämijärven asukaskohtainen lainakanta vuosina 2012-2018

Vaikka kunnan lainakanta on kasvanut tarkastelujaksolla, ei se arviointimenettelyssä vuonna 2017 ylittänyt kriisikuntamittareiden raja-arvoa ja se alitti koko maan keskiarvon (VM 2018b, 11). Jämijärven kuntakonsernin asukaskohtainen lainamäärä vuonna 2016 alitti myös asukasluvultaan samaan kokoluokkaan kuuluvien (31.12.2016 alle 2000 asukasta) kuntakonsernien keskimääräisen asukaskohtaisen lainakannan, keskimäärän ollessa 4091 euroa per asukas (Suomen Kuntaliitto 2017c) ja Jämijärven vastaavan luvun ollessa 3574 euroa per asukas (kuvio 10). Tästä näkökulmasta voisi muodostaa käsityksen, ettei Jämijärven kuntakonsernin lainakanta voimakkaasta kasvustaan huolimatta ole vielä huolestuttavalla tasolla. Lainakannan kasvusta huolimatta nettoinvestointitaso ei kuitenkaan ole kasvanut vaan, kuten luvussa 5.2.1 mainittu, on nettoinvestointitaso tarkastelujaksolla pienentynyt ja kohtalaisen matalalla tasolla. Lainakannan kasvu ei siis johdu investointitason kasvusta. Käyttömenoja onkin osittain jouduttu kattamaan lainalla, esimerkiksi vuonna 2016, kun vuosikate oli negatiivinen.

Jämijärven emokunnan ja kuntakonsernin lainanhoitokyky on koko tarkastelujakson ollut heikko lainahoitokatteen tunnusluvun valossa (taulukko 2), sillä tunnusluku on molemmilla entiteeteillä ollut läpi tarkastelujakson alle 1 ja vuonna 2016 jopa negatiivinen. Kunta on siis joutunut vieraan pääoman

hoitamiseksi ottamaan lisälainaa, realisoimaan omaisuuttaan tai vähentämään kassavarojaan. Mikäli kriisikuntamittareissa olisi jo vuonna 2017 seurattu rahoituksen riittävyyttä ja vakavaraisuutta lainanhoitokatteella, olisi Jämijärven osalta kyseisen tunnusluvun raja-arvo täyttynyt, sen alittaessa vuosina 2016 ja 2015 kuntakonsernitasolla 0,8.

Kriisikuntamittareissa vuonna 2017 seurattiin kuitenkin suhteellista velkaantuneisuusastetta, joka kuntakonsernilla (taulukko 2) on kasvusta huolimatta pysynyt koko tarkastelujakson alle 50 %, joka oli kriisikuntamittareiden raja-arvo. Kyseisiä tunnuslukuja tarkkailemalla saakin eri käsityksen tulorahoituksen riittämisestä lainan takaisinmaksuun. Esimerkiksi emokunnalla ja kuntakonsernilla suhteellinen velkaantuneisuusaste oli alimmillaan vuonna 2012, mikä viittaisi siihen, että tulorahoitus on tällöin parhaiten riittänyt vieraan pääoman takaisinmaksuun. Laskennallinen lainanhoitokate sen sijaan oli vuonna 2012 yksi tarkastelujakson alhaisin, mikä päinvastoin viittaa siihen, että kunnan lainanhoitokyky tuolloin oli heikko. Kaiken kaikkiaan muodostuu suhteellisen velkaantuneisuusasteen perusteella siis parempi kuva lainanhoidosta, kuin mitä lainanhoitokatetta tarkastelemalla.

Taulukko 2. Jämijärven suhteellinen velkaantuneisuus ja laskennallinen lainanhoitokate vuosina 2012-2018.

	Suhteellinen velkaantuneisuusaste		Laskennallinen lainanhoitokate	
	Emokunta	Kuntakonserni	Emokunta	Kuntakonserni
<b>2012</b>	39,2	38,2	0,02	0,31
<b>2013</b>	41,8	39,3	0,6	0,8
<b>2014</b>	49,60	42,9	0,35	0,5
<b>2015</b>	49,20	42,4	0,42	0,6
<b>2016</b>	59,56	48	-0,52	-0,25
<b>2017</b>	56,8	47	0,41	0,52
<b>2018</b>	52,2	43,7	0,77	0,87

Kunnan lainakannan kasvu aikavälillä 2012-2017 on heijastunut myös omavaraisuusasteeseen, joka on tarkastelujaksolla emokunnalla ja kuntakonsernilla ollut alhainen (Jämijärven kunta 2013-2018). Alhaisimmillaan omavaraisuusaste oli tilikaudella 2016, jolloin emokunnan omavaraisuusaste oli 19 % ja konsernin 10 % (Jämijärven kunta 2017, 20, 28). Konsernin taseen kokonaispääoma koostui siis 90 % ja emon 80 % vieraasta pääomasta. Kunnalla on tämän perusteella hyvin merkittävä velkarasite.

Velkaantuneisuutta kuvaavien tunnuslukujen valossa Jämijärven emokunnan ja kuntakonsernin rahoituksellinen tasapaino on tarkastelujaksolla kehittynyt heikompaan suuntaan aikavälillä 2012-2017 ja arviointimenettelyn jälkeen vuonna 2018 tilanne on kääntynyt parempaan suuntaan. Arviointiryhmä arvioi kuitenkin, että lainakanta pienentyisi vuosina 2018-2019, mutta lähtisi voimakkaaseen nousuun 2023-2025 peruskunnassa ja konsernissa suunnitteilla olevan kouluinvestoinnin vuoksi (VM 2018b, 5). Lainakannan kasvun seurauksena voidaan olettaa, että myös muut rahoituksellisen tasapainoa kuvastavat tunnusluvut heikkenevät lähitulevaisuudessa.

### 5.3 Teuva

Teuva on noin 5300 asukkaan kunta Etelä-Pohjanmaan maakunnassa. Teuvan väkiluvun kehitys on ollut negatiivinen ainakin 1990-luvulta saakka, johon on vaikuttanut kuolleisuutta alhaisempi syntyvyys sekä negatiivinen nettomuutto. (Teuvan kunta 2018b, 2; Tilastokeskus 2019a.) Kehityksen ennustetaan jatkuvan samansuuntaisena ja väestön määrän vähenevän vuoteen 2030 mennessä noin 4150 asukkaaseen (Tilastokeskus 2019b). Ikärakenteeltaan kunta on vanhusvoittoinen, yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä jatkaa kasvuaan, kun taas nuorten ja työikäisten osuus väestöstä on vähentynyt poismuuton seurauksena (Suomen Kuntaliitto 2017a). Ikärakenteen vuoksi voidaan olettaa vanhuspalveluiden tarpeen kasvavan. Vuonna 2016 työttömien osuus työvoimasta oli 12,4 % ja taloudellinen huoltosuhde 182,4 (Tilastokeskus 2019a).

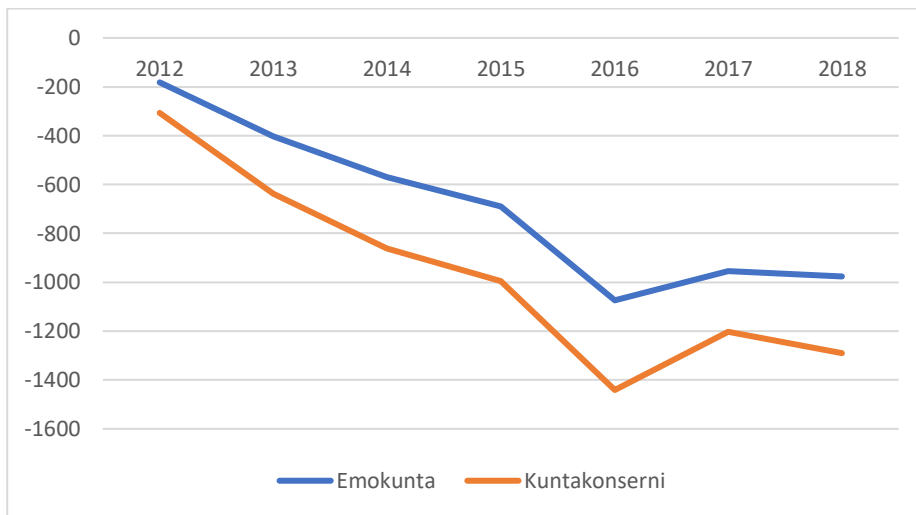
Teuvan tuloveroprosentti on tarkastelujaksolla muuttunut useampaan kertaan. Vuonna 2013 tuloveroprosentti nousi yhden prosenttiyksikön 21,50 prosenttiin, vuonna 2014 korotus oli puoli prosenttiyksikköä, kuten myös vuonna 2018. Vuonna 2018 kunnan tuloveroprosentti oli täten 22,50. (Teuvan kunta 2013-2019). Teuvan tuloveroprosenttia on kohtuullisen korkea ja se on koko tarkastelujakson ollut vähintään yhden prosenttiyksikön suurempi kuin koko maan painotettu keskiarvo (Suomen Kuntaliitto 2017b).

Teuvan kuntakonsernin rakenne on pysynyt tarkastelujaksolla lähes muuttumattomana. Teuvan kuntakonserniin kuuluu viisi kiinteistö- tai asunto-osakeyhtiötä, Teak Oy sekä vuonna 2015 yhtiöitetty Teuvan Kaukolämpö Oy (Teuvan kunta 2013-2019). Merkittävimmiksi tytäryhteisöiksi mainitaan Teuvan Kaukolämpö Oy, Teak Oy ja Teuvan Vuokratalot Oy (Teuvan kunta 2016, 18). Lisäksi konserniin kuuluu seitsemän kuntayhtymää ja yhdistellään osuudet kuudesta osakkuusyhteisöstä (Teuvan kunta 2013-2019).

### 5.3.1 Teuvan yli- ja alijäämät

Teuvan arviointimenettelyn käynnistämiseen johti vuonna 2017 kuntakonsernin taseeseen kertynyt alijäämä. Vuonna 2016 Teuvan kuntakonsernin taseessa kertynyttä alijäämää (kuvio 11) oli asukasta kohden 1441 euroa ja vuonna 2015 vastaava luku oli 995 euroa eli kriisikuntaraja-arvot 1000 euroa ja 500 euroa ylittyivät selkeästi. Kuten kuviosta 11 huomaa, on kertyneen alijäämän määrä niin peruskunnalla kuin kuntakonsernilla kasvanut voimakkaasti vuodesta 2012 vuoteen 2016. Vuonna 2012 emokunnalla kertynyttä alijäämää oli per asukas vain 182 euroa ja kuntakonsernilla 307 euroa, kun vuonna 2016 alijäämää oli taseisiin kertynyt asukasta kohden emokunnalla 1074 euroa ja kuntakonsernilla 1441 euroa. Kertyneen alijäämän voimakkaaseen kasvuun tarkastelujaksolla ovat luonnollisesti vaikuttaneet tilikausien 2012-2016 alijäämät (kuvio 12).

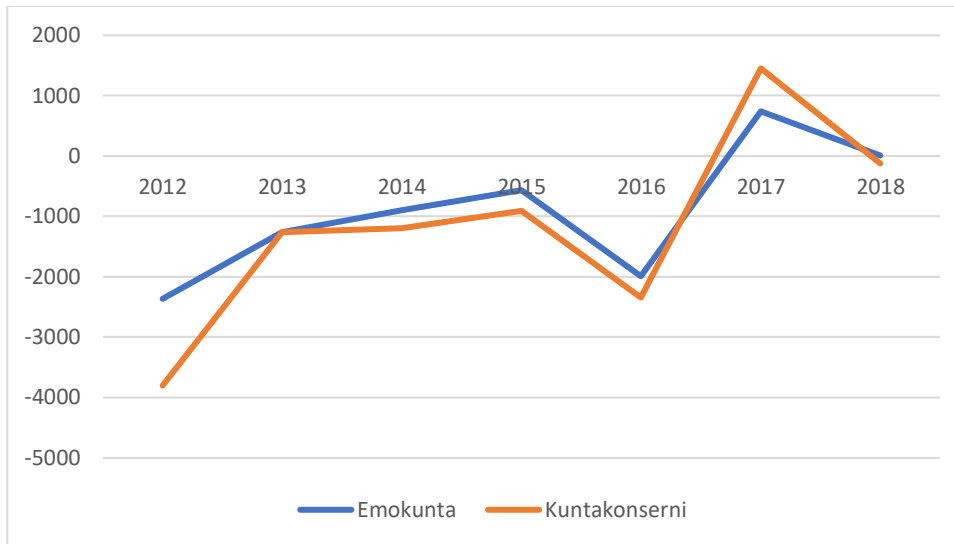
Näin ollen, vaikka kriisikuntamenettely olisi jo ennen vuotta 2017 kohdistunut kuntakonserniin emokunnan sijasta, ei Teuva olisi kuntakonsernin asukaskohtaisen kertyneen alijäämän seurauksena joutunut kriisikunnaksi. Jos vuonna 2017 olisi edelleen seurattu emokunnan kertynyttä alijäämää, ei kriisikuntaraja-arvot myös tänäkään osalta olisi täyttyneet. Teuvan kohdalla tasapainotila kertyneellä alijäämällä ja kyseisillä kriisikuntamittareiden raja-arvoilla arvioituna näyttäisikin siis kehittyneen epätasapainoisemmaksi juuri tarkastelujaksolla, kun vuonna 2012 taseessa kertynyttä alijäämää (kuvio 11) oli molemmilla entiteeteillä vielä suhteellisen niukasti verrattuna vuoteen 2016.



Kuvio 11. Teuvan asukaskohtainen kertynyt yli- ja alijäämä vuosina 2012-2018

Emokunnan taseessa kertynyttä alijäämää oli tarkastelujaksolla kuntakonsernia vähemmän. Emokunnan osuus kuntakonsernin kertyneestä alijäämästä on tarkastelujaksolla kasvanut ja oli korkeimmillaan vuonna 2017, jolloin emokunnan osuus kuntakonsernin asukaskohtaisesta

kertyneestä alijäämästä oli 79 %. Tämä tarkoittaa, että vaikka konsernitilinpäätökseen yhdisteltävät muut yhteisöt osaltaan vaikuttavat kuntakonsernin kertyneeseen alijäämään, muodostaa emokunta siitä merkittävimmän osan.



Kuvio 12. Teuvan tilikausittaiset yli- ja alijäämät tuhansina euroina vuosina 2012-2018

Kuten edellä sanottu, on Teuvan kertynyt alijäämä kasvanut tarkastelujaksolla. Teuvan kunta onkin tehnyt sekä emokuntatasolla että kuntakonsernitilillä alijäämää (kuvio 12) tilikausina 2012-2016. Tämä johtuu vuosikatteiden pienuudesta, sillä ne eivät ole riittäneet kattamaan poistoja. Teuva sai vuosina 2012-2014 harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta (Teuvan kunta 2014, 71, Teuvan kunta 2015, 75). Näistä huolimatta kunnan vuosikatteet eivät riittäneet kattamaan poistoja. Ilman kyseisiä eriä olisi kuitenkin kuntakonsernille ja emokunnalle kertynyt taseeseen entistä enemmän alijäämää. Vuosikatteiden ja poistojen vertailuun palataan tarkemmin luvussa 5.3.2 Heikoin vuosi tarkastelujaksolla alijäämällä mitattuna (kuvio 12) oli molemmilla entiteeteillä vuosi 2012. Vaikka emokunnan toimintakate oli kyseisenä vuonna tarkastelujakson korkein, olivat sen sijaan verotulot ja valtionosuudet muita tarkasteluvuosia alhaisemmat, mikä aiheutti sen, että vuosikate oli negatiivinen ja alijäämää syntyi muita vuosia reilummin (Teuvan kunta 2014, 11; Teuvan kunta 2015-2019). Kuntakonsernilla emokunnan tavoin vuosikate oli vuonna 2012 negatiivinen (Teuvan kunta 2014, 90) ja alijäämää (kuvio 12) syntyi siksi muita tarkasteluvuosia enemmän.

Vuonna 2017 eli arviointimenettelyn käynnistämisenä sekä Teuvan emokunta että kuntakonserni onnistuivat tekemään ylijäämää. Vuoden 2017 tilinpäätöksen mukaan ylijäämää syntyi vuonna 2017 ensimmäistä kertaa vuoden 2009 jälkeen. Verrattuna vuoteen 2016 kunta onnistui parantamaan

tulostaan ja tekemään ylijäämää sosiaali- ja terveystenonon laskun sekä verotulon ja valtionosuuksien nousun ansioista. (Teuvan kunta 2018, 3.) Kuntakonsernin ylijäämää kasvatti lisäksi satunnaisiin tuottoihin kirjattu, lähes 0,9 miljoonan euron myyntivoitto TEAK-konsernin osakkeiden myynnistä (Teuvan kunta 2018, 106), jonka ansiosta kuntakonserni sai pienennettyä kertynyttä alijäämää (kuvio 11) emokuntaa enemmän. Vuonna 2018 vain emokunta onnistui tekemään ylijäämää, joka oli kuitenkin vuoteen 2017 verrattuna huomattavasti alhaisempi, noin 6 tuhatta euroa (kuvio 12). Kuntakonsernilla ylijäämää ei syntynyt. Vaikka oman toiminnan osalta talousarviossa tilinpäätöksen mukaan pysyttiin ja toimintakatetta saatiin jopa parannettua edellisvuoteen verrattuna, kunnallisverotulot pienenivät vuoteen 2017 verrattuna lähes miljoonalla eurolla, joka heikensi tulosta (Teuvan kunta 2019, 7, 77). Arviointimenettelyssä (VM 2018c, 3) mainittiin, että Teuvalla ongelmana on vuosina 2014-2016 ollut, että verotulon ja valtionosuuksien kasvu on ollut olematonta tai jopa negatiivista. Sama ongelma näyttääkin siis jatkuneen arviointimenettelyn jälkeen, kun kunnallisveron tuotto vuonna 2018 oli alhaisempi kuin esimerkiksi vuonna 2013, vaikka tuloveroprosenttia on nostettu (Teuvan kunta 2019, 85; Teuvan kunta 2015, 70).

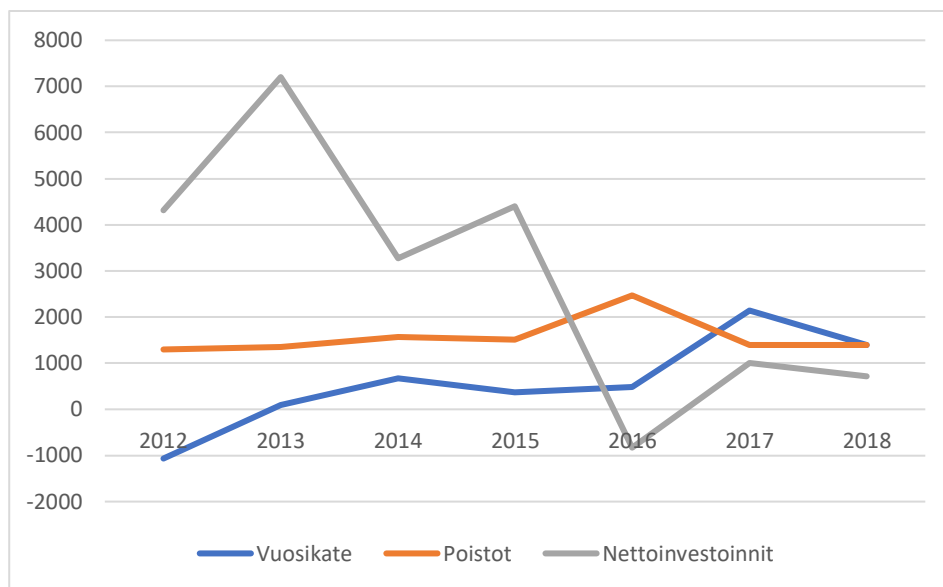
Teuvan emokunnalla ja kuntakonsernilla kertyneellä alijäämällä arvioituna tasapainotila vaikuttaa siis kehittyneen tarkastelujaksolla voimakkaasti heikommaksi aina vuoteen 2016 saakka. Vaikka vuosikatteen ovat pääsääntöisesti olleet positiiviset, eivät ne ole riittäneet kattamaan poistoja, jonka seurauksena alijäämää on syntynyt. Teuvalla muiden kriisikuntien tavoin verotulon ja valtionosuuksien muutokset sekä sosiaali- ja terveystenot ovat vaikuttaneet tuloslaskelman tasapainotilaan olennaisesti. Teuvan kuntakonsernilla Jämijärven kuntakonsernin tavoin osakkeiden myynnissä syntyneellä luovutusvoitolla on ylijäämää saatu korotettua tarkastelujakson aikana.

Arviointimenettelyssä arvioitiin, että kuntakonsernin osalta kertynyt alijäämä saataisiin katettua vuonna 2023, ja sen pienentyen tähän asti jokaisena vuonna. Arviointimenettelyn jälkeiselle vuodelle kuntakonsernin kertyneeksi alijäämäksi per asukas arvioitiin 1266 euroa. (VM 2018c, 20). Toteuma vuonna 2018 oli -1291 euroa (kuvio 11), joten lähelle arvioitua päästiin ja suunta on oikea. Teuvalla ei emokuntatasolla nähdä olevan mahdollisuuksia tulopuolen uusiin tuloihin, vaan tasapainon saavuttaminen vaatii säästötoimenpiteitä (VM 2018c, 5). Säästötoimenpiteinä mainitaan muun muassa hallinnon keskittämistä yksiin tiloihin, avustusten poistamisia sekä päivähoitoyksikön lakkauttaminen. Lisäksi investoinneissa keskityttäisiin perusinvestointeihin. Kuntakonsernitasolla tasapainottamistoimenpiteiksi mainittiin Teuvan Vuokratalot Oy:n menojen karsinta lainajärjestelyillä ja käyttöasteen nostamisella. (VM 2018c, 4, 16.) Teuvan ollessa

muuttotappiokunta, saattaa kuitenkin kyseisen yhtiön taloustilanteen parantaminen tuottaa jatkossakin haasteita.

### 5.3.2 Teuvan vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit

Teuvan emokunnan vuosikatteet (kuvio 13) ovat tarkastelujaksolla olleet vuotta 2012 lukuun ottamatta positiiviset, eli tilikauden tuloilla on saatu pääsääntöisesti katettua toiminnan juoksevat menot. Huomioitava kuitenkin on, että Teuvan kunta sai harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta vuosina 2012-2014 (Teuvan kunta 2014, 71; Teuvan kunta 2015, 76). Ilman niitä, olisi vuoden 2012 lisäksi vuosina 2013 ja 2014 vuosikatteet jääneet negatiivisiksi.



Kuvio 13. Teuvan emokunnan vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018

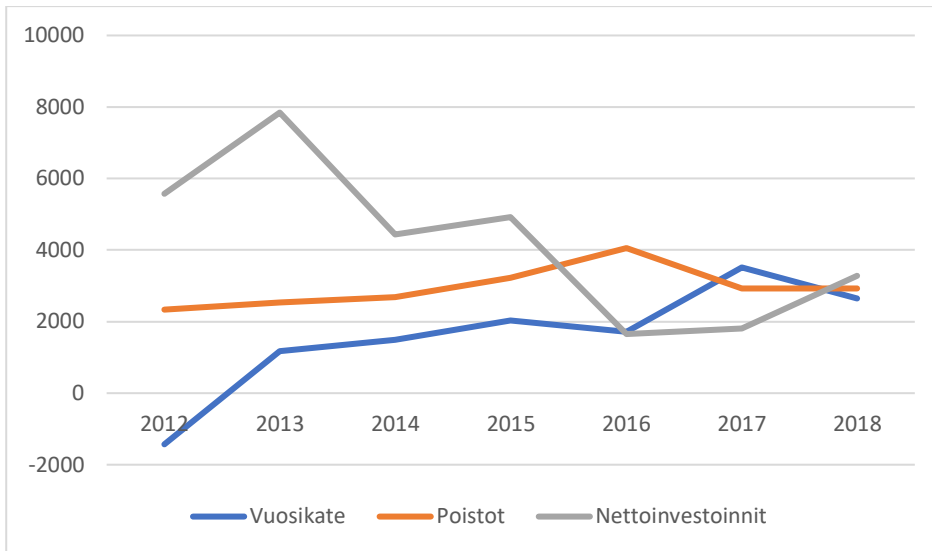
Emokunnan vuosikatteet ovat tarkastelujakson edetessä kasvaneet hieman, mutta vuosikate ylitti ensimmäistä kertaa poistotason (kuvio 13) vasta vuonna 2017 eli arviointimenettelyn käynnistämisen vuonna. Mikäli ajatellaan, että Teuvan emokunnan poistot kuvaavat keskimääräistä investointitahtia, viittaisi tämä siihen, että tarkastelujakson alkupuolella vuoteen 2016 asti tulorahoitus ei ole ollut riittävä investointimenojen hoitamiseen eli tulorahoitus on ollut alijäämäinen. Emokunnan nettoinvestoinnit ovat selkeästi korkeammat kunnan poistotasoon (kuvio 13) verrattuna vuoteen 2015 asti. Tästä eteenpäin nettoinvestointitaso kääntynyt laskuun, tilanne vaikuttaa muuttuneen parempaan suuntaan nettoinvestointien vastatessa paremmin poistotasoa. Mikäli poistot olisivat vastanneet paremmin investointitasoa tarkastelujakson alkupuolella, olisi kunnalle näinä vuosina syntynyt enemmän alijäämää.



Toisen käsityksen mukaan olisi oikeampaa verrata vuosikatetta nettoinvestointeihin, jotta voi muodostaa luotettavamman käsityksen tulo- ja investointien riittävyydestä. Emokunnan vuosikatteen ovat ylittäneet nettoinvestoinnit vuosina 2016-2018. Tämänkin näkemyksen mukaan kunnan tulo- ja investointien riittävyys on tarkastelujakson alkupuoliskolla ollut heikompi, kehittyen tarkastelujakson loppupuolella parempaan suuntaan. Toiminnan ja investointien rahavirta oli emokunnalla vuoteen 2015 asti negatiivinen ja investointien tulo- ja investointien rahavirta prosentit alle 20 % vuoteen 2016 asti. Tämän jälkeen toiminnan ja investointien rahavirralliset olivat tarkastelujaksolla positiiviset ja investointien tulo- ja investointien rahavirta prosentti ylitti sadan. (Teuvan kunta 2013-2019.) Teuvan emokunnan kyseiset tunnusluvut tukevatkin käsitystä siitä, että tulo- ja investointien on tarkastelujakson alkuvuosina ollut riittämätön ja kehittynyt parempaan suuntaan jakson puolivälistä alkaen.

Emokunnan nettoinvestointitaso on ollut hyvin korkea vuoteen 2015 asti (kuva 13). Vuonna 2016 pysyvien vastaavien hyödykkeiden luovutustulot olivat suhteellisen korkeat, noin 4,8 miljoonaa euroa ja ylittivätkin 4 miljoonan euron investointimenot (Teuvan Kunta 2017, 15). Matala nettoinvestointitaso ei siis tarkoita, etteikö kunta olisi investoinut kyseisenä vuonna paljon. Vuonna 2016 kunta onkin siis vielä investoinut voimakkaasti, mutta nettoinvestointitaso ja investointimenot laskivat vuonna 2017 ja 2018. Investointitasoa alentamalla onkin kunnan taloutta saatu tasapainoisemmaksi tulo- ja investointien riittävyyden näkökulmasta. Tämä heijastuu myös velkaantuneisuuden tasaantumiseen, jota käsitellään tarkemmin luvussa 5.3.3.

Teuvan kuntakonsernin vuosikatteen, poistot ja nettoinvestointitaso (kuva 14) ovat kehittyneet samaa trendiä kuin emokunnalla. Kuntakonsernilla vuosikatteen ovat koko tarkastelujakson olleet positiiviset, myös ilman harkinnanvaraisia valtionosuuksia vuosina 2012-2014. Vuoden 2017 kriisikuntamittari, negatiivinen vuosikate, ei siis tältä osin ole koko tarkastelujaksolla täyttynyt. Emokunnasta poiketen kuntakonsernin vuosikate (kuva 14) on ylittänyt poistotason ja nettoinvestoinnit ainoastaan vuonna 2017, mutta ei enää vuonna 2018. Vuosikatteiden suhde poistoihin on vuosina 2012-2016 alittanut 80 %, eli vuoden 2019 kriisikuntamittariston vuosikatteiden ja poistojen suhde -kriteeri olisi siis puolestaan tarkastelujaksolla täyttynyt. Myös kuntakonsernin nettoinvestointiaste on tarkastelujaksolla ollut korkea. Poistot vastaavat myös kuntakonsernilla tarkastelujakson viimeisinä vuosina paremmin nettoinvestointitasoa verrattuna jakson alkupuoliskon vuosiin. Emokunnan tavoin kuntakonsernin tulo- ja investointien riittävyys on siis kaiken kaikkiaan parantunut, vaikkei vuonna 2018 vuosikate ylittänyt poistoja ja nettoinvestointeja. Kuitenkaan kyseisenä vuonna eroa kyseisten erien välillä ei ole samassa määrin kuin tarkastelujakson alkuvuosina.

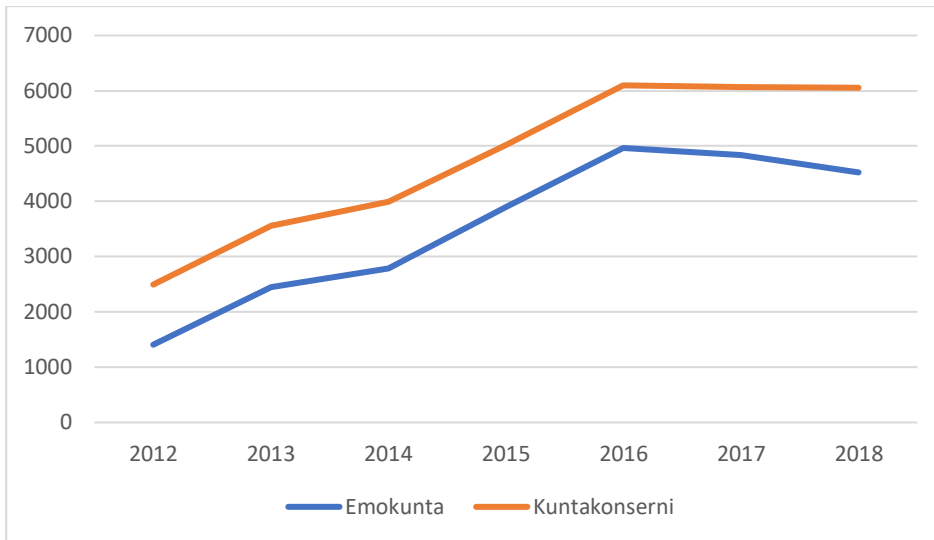


Kuvio 14. Teuvan kuntakonsernin vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018

Kokonaisvaltaisesti Teuvan tulorahoituksen riittävyys molemmilla entiteeteillä näyttäisi olleen heikko tarkastelujakson alkupuolella ja kehittyneen positiivisempaan suuntaan jakson viimeisinä vuosina. Molempien entiteettien nettoinvestointitasot ovat laskeneet, jonka seurauksena poistot vastaavat niitä paremmin. Vuosikatteet ovat nousseet, mikä osaltaan vaikuttaa tulorahoituksen parempaan riittävyyteen.

### 5.3.3 Teuvan rahoituksellinen tasapaino ja velkaantuneisuus

Teuvan lainakanta on tarkastelujaksolla kasvanut voimakkaasti vuoteen 2016 asti niin emokunnalla kuin kuntakonsernilla, mikä näkyy myös asukaskohtaisessa lainakannassa (kuvio 12). Eniten lainaa kunnalla oli vuonna 2016, jolloin emokunnan lainakanta oli 4965 euroa per asukas ja kuntakonsernin 6097 euroa per asukas. Asukaskohtainen lainakanta onkin kasvanut esimerkiksi kuntakonsernilla vuodesta 2012 vuoteen 2016 noin 253 %. Tämä kuvastaa hyvin kasvun voimakkuutta. Teuvan arviointimenettely käynnistettiin vuonna 2017, josta alkaen kunnan lainakantaa on ensimmäistä kertaa tarkastelujaksolla onnistuttu supistamaan. Kuntakonsernin lainakanta on emokuntaa suurempi, mutta tarkastelujaksolla emokunnan osuus kuntakonsernin lainakannasta on ollut 70-80 % välimaastossa. Tämä viittaakin siihen, että valtaosa kuntakonsernin korollisesta vieraasta pääomasta olisi emokunnan, ja muiden konserniyhteisöiden osuus yhteensä olisi tätä pienempi.



Kuvio 15. Teuvan asukaskohtainen lainakanta vuosina 2012-2018

Vaikka Teuvan asukaskohtainen lainakanta on tarkastelujaksolla kasvanut voimakkaasti, ei se täyttänyt arviointimenettelyssä vuonna 2017 kriisikuntaraja-arvoa. Teuvan kuntakonsernin asukaskohtainen lainakanta oli vuonna 2015 ja 2016 hieman alhaisempi kaikkien kuntien keskiarvoon verrattuna (VM 2018c, 9). Jos Teuvan kyseistä tunnuslukua verrataan sen sijaan asukasluvultaan samaan kokoluokkaan kuuluvien kuntakonsernien keskiarvoon (31.12.2016 asukasluku 5001-10000), on tilanne toinen. Vuonna 2016 Teuvan kuntakonsernin asukaskohtainen lainakanta oli 6097 euroa (kuvio 12), kun edellä mainitun verrokkiryhmän keskiarvo oli 4508 euroa (Suomen Kuntaliitto 2017c). Koko maan keskiarvoon verrattuna asukaskohtainen lainakanta ei siis vaikuta suurelta, mutta käsitys muuttuu, kun lainakantaa verrataan samankokoisten kuntien kuntakonsernien keskiarvoon.

Teuvan suhteellinen velkaantuneisuusaste on kasvanut tarkastelujaksolla (taulukko 3) vuoteen 2016 asti molemmilla entiteeteillä, mikä tarkoittaa, että kunnan mahdollisuudet selviytyä tuloillaan vieraan pääoman takaisinmaksusta ovat kyseisen tunnusluvun valossa tarkastelujaksolla heikentyneet. Kriisikuntakriteereistä ei kuitenkaan vuonna 2017 täyttnyt kuntakonsernin suhteellisen velkaantuneisuuden raja-arvo, sillä 50 % ylittyi ainoastaan vuonna 2016 (taulukko 3). Vaikka suhteellinen velkaantuneisuusaste lähti vuoden 2016 jälkeen laskuun, oli se vielä vuosina 2017 ja 2018 korkea, molemmilla entiteeteillä yli 50 %. Kokonaisuudessaan suhteellisen velkaantuneisuusasteen mukaan kunnan lainanhoitokyky on ollut heikompi tarkastelujakson loppupuolella alkupuoleen verrattuna.

Laskennallinen lainanhoitokate kuvaa suhteellisen velkaantuneisuusasteen tavoin kunnan kykyä selviytyä tulorahoituksellaan lainojen hoitamisesta, mutta vieraan pääoman takaisinmaksu

ymmärretään näissä eri tavalla kuten luvussa 4.4.1 mainittu. Kuntakonsernitasolla lainanhoitokate (taulukko 3) on ollut vuoteen 2016 asti alle 1, joka merkitsee heikkoa lainanhoitokykyä. Emokunnan lainanhoitokyky lainanhoitokatteella (taulukko 3) arvioituna on vuotta 2017 lukuun ottamatta ollut heikko. Emokunnalla vuonna 2017 ja kuntakonsernilla vuonna 2017 ja 2018 lainanhoitokate oli ylittänyt 1, mikä viittaa tyydyttävään lainanhoitokykyyn. Kyseisen tunnusluvun valossa lainanhoitokyky näyttäisi kehittyneen tarkastelujaksolla emokunta- ja kuntakonsernitasolla positiivisempaan suuntaan. Tämä kehityssuunta on täysin vastakkainen suhteellisen velkaantuneisuusasteen kehityksen kanssa, joka päinvastoin heikentyi tarkastelujaksolla, joten tunnuslukujen perusteella voi muodostaa erilaisen käsityksen kunnan lainanhoitokyvystä.

Taulukko 3. Teuvan suhteellinen velkaantuneisuus ja laskennallinen lainanhoitokate vuosina 2012-2018

	<b>Suhteellinen velkaantuneisuusaste</b>		<b>Laskennallinen lainanhoitokate</b>	
	Emokunta	Kuntakonserni	Emokunta	Kuntakonserni
<b>2012</b>	33,9	32,1	-5,2	-0,33
<b>2013</b>	47,2	38,8	0,38	0,36
<b>2014</b>	52,4	41,5	0,29	0,47
<b>2015</b>	62,9	45,3	0,33	0,77
<b>2016</b>	75,9	52,0	0,36	0,77
<b>2017</b>	71,8	51,4	1	1,73
<b>2018</b>	72,1	52,5	0,8	1,15

Lainakannan kasvu heijastuu myös kunnan omavaraisuusasteeseen. Sekä emokunnalla että kuntakonsernilla omavaraisuusaste on heikentynyt aina vuoteen 2016 asti, jolloin se emokunnalla oli 36 % ja kuntakonsernilla 28 % (Teuvan kunta 2017, 28, 96.) Kunnalla onkin tämän perustella merkittävä velkarasite. Kuten lainakannan kehityssuunta, kääntyi omavaraisuusaste vuodesta 2017 alkaen hieman parempaan suuntaan (Teuvan kunta 2019, 37, 94).

Kokonaisvaltaisesti eri tunnuslukujen valossa Teuvan rahoituksellinen tasapaino on siis heikentynyt voimakkaasti aina vuoteen 2016 asti, jonka jälkeen se on lähtenyt varovaisesti tasaantumaan. Emokunnan ja kuntakonsernin korkeaa lainakantaa selittää osaltaan kunnan korkea investointitaso. Se myös selittää lainakannan kasvun hidastumista vuonna 2017, jolloin nettoinvestointitaso ja investointimenot olivat selvästi aiempia tarkasteluvuosia alhaisemmat. Arviointimenettelyn mukaan

tulevina vuosina Teuva keskittyy vain perusinvestointeihin, jolloin nettoinvestointitaso on kohtuullisen alhainen (VM 2018c, 4). Näillä keinoin kunnan lainakantaa saataisiin myös jatkossa alennettua, mikä viittaisi siihen, että kunnan rahoituksellinen tasapaino paranisi tulevina vuosia. Mikäli kuitenkin investointitason alentaminen tapahtuu välttämättömiä investointeja lykkäämällä, vaikuttaa tämä tulevaisuudessa todennäköisesti myös kunnan lainakantaan.

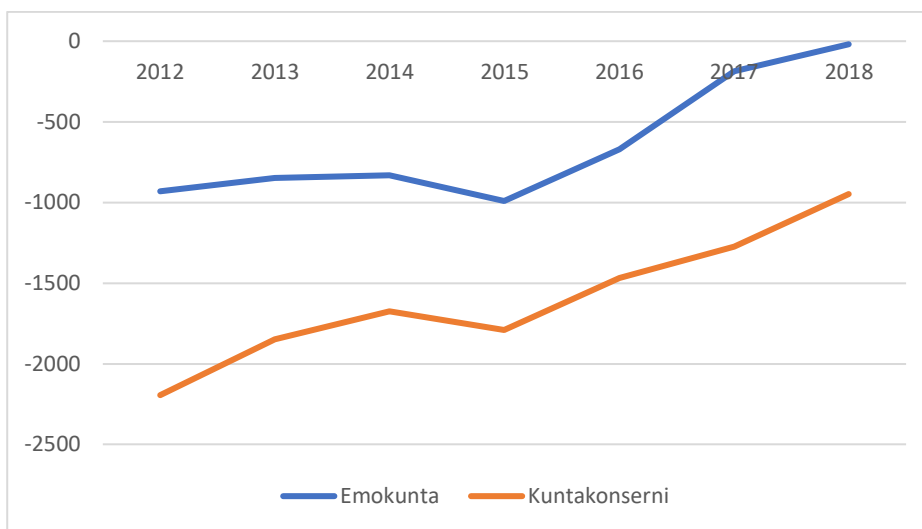
## 5.4 Ähtäri

Ähtäri on noin 5900 asukkaan kunta Etelä-Pohjanmaan maakunnassa. Ähtärin väkiluku on ollut laskussa 1990-luvulta lähtien, johon osaltaan on vaikuttanut syntyvyyttä korkeampi kuolleisuus sekä nuorten ja työikäisten poismuutto. Tosin alenevasta trendistä poikkeavana 25-44 –vuotiaiden osuus väestöstä on hieman kasvanut vuodesta 2014 lähtien. Ähtärin väestöstä noin 60 % oli vuonna 2016 yli 45-vuotiaita. Yli 65-vuotiaiden osuus tästä oli noin puolet, ja tämä ikäryhmä on kasvanut tasaisesti koko 2000-luvun. Vuonna 2030 Ähtärin asukasluvun arvioidaan olevan reilut 4600, eli väestömuutostrendi jatkuu samansuuntaisena. Vuonna 2016 työttömien osuus työvoimasta oli 13 % ja taloudellinen huoltosuhde 172,3. (Tilastokeskus 2019a; Suomen Kuntaliitto 2017a). Ähtärin tuloveroprosentti on tarkastelujaksolla noussut kaksi kertaa, vuonna 2013 20,75 prosentista 21,25 prosenttiin ja vuonna 2016 vielä 22 prosenttiin (Ähtärin kaupunki 2019, 106). Ähtärin tuloveroprosentti on siis hieman muita vuoden 2017 kriisikuntia alhaisempi, mutta silti sekin on ollut koko tarkastelujakson noin prosenttiyksikön suurempi kuin koko maan painotettu keskiarvo (Suomen Kuntaliitto 2017b)

Vuoden 2017 kriisikunnista eniten muutosta konsernirakenteessa tarkastelujaksolla tapahtui Ähtärillä. Vuonna 2012 kuntakonserniin kuului seitsemän tytäryhteisöä, kun vuonna 2018 tytäryhteisöjä oli yhteensä 12 (Ähtärin kaupunki 2013, 15; Ähtärin kaupunki 2019, 31). Tytäryhteisöissä on muun muassa asunto- ja kiinteistöosakeyhtiöitä sekä matkailuun ja eläinpuistotoimintaan painottuvia yhtiöitä. Kuntayhtymien määrässä ei sen sijaan ole tapahtunut yhtä paljon muutoksia. Vuonna 2016 tytäryhtiöitä tuli kolme lisää, Hotelli Mesikämmen Oy, Moksunniemi Oy ja Kiin. Oy Ähtärin Blue Building. Moksunniemi Oy muuttui vuonna 2016 osakkuusyhteisöstä tytäryhteisöksi omistusosuuden kasvaessa 23,5 prosentista 99,24 prosenttiin. Vuonna 2017 vielä Snowpanda Resort Ähtäri Zoo Oy/Ltd tuli osaksi Ähtärin kuntakonsernia. (Ähtärin kaupunki 2013-2019.) Muutokset konsernirakenteessa vaikuttavat tilikausien väliseen vertailukelpoisuuteen.

### 5.4.1 Ähtärin yli- ja alijäämät

Ähtäri ajautui muiden vuoden 2017 kriisikuntien tavoin arviointimenettelyyn sen konsernitaseeseen kertyneen alijäämän takia. Kuntakonsernilla oli vuonna 2016 (kuvio 16) kertynyttä alijäämää 1468 euroa per asukas ja vuonna 2015 vastaava tunnusluku oli 1793 euroa, joten 1000 euron ja 500 euron kriisikuntaraja-arvot ylittyivät reilusti. Kuntakonsernilla on vuosina 2012-2016 ollut jokaisena vuonna kertynyttä alijäämää per asukas yli 1000 euroa. Ähtäri olisikin siis joutunut kriisikunnaksi jo ennen vuotta 2017, jos kriisikuntakriteerit olisivat jo tällöin kohdistuneet emokunnan sijaan kuntakonserniin. Jos sen sijaan edelleen tarkastelun kohteena olisi emokunta, ei Ähtäri olisi joutunut koko tarkastelujaksolla kertyneen alijäämän takia kriisikunnaksi. Muiden vuoden 2017 kriisikuntien tavoin mittareiden muutoksella on siis ollut vaikutusta kunnan ajautumisesta kriisikunnaksi.



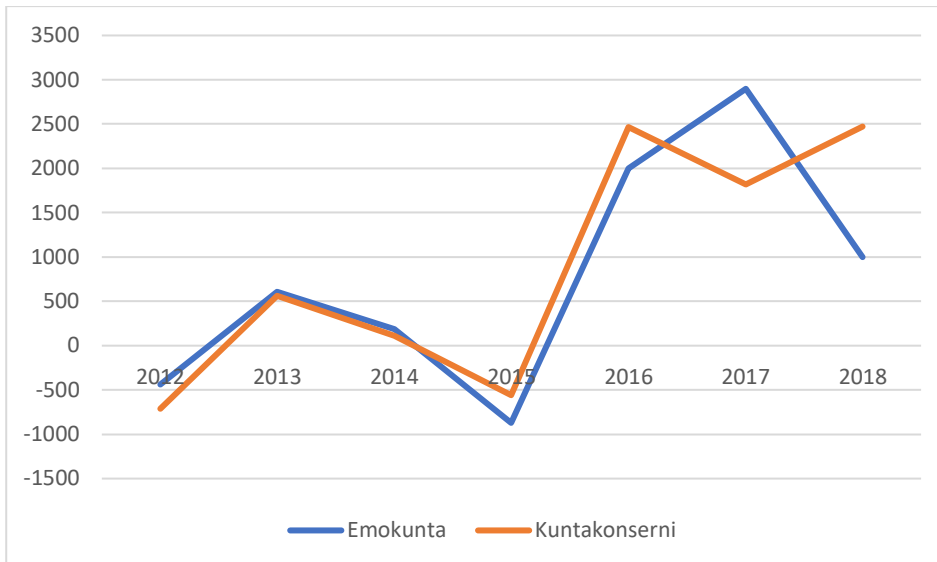
Kuvio 16. Ähtärin asukaskohtainen kertynyt yli- ja alijäämä vuosina 2012-2018

Emokunnalla on koko tarkastelujakson ollut kertynyttä alijäämää (kuvio 16) vähemmän kuin kuntakonsernilla. Emokunnan osuus koko kuntakonsernin alijäämästä on tarkastelujaksolla ollut 50 prosentin molemmin puolin. Tämä tarkoittaaakin, että kuntakonsernin kertyneeseen alijäämään ovat osaltaan vaikuttaneet myös muut konserniyhteisöt. Kuntakonsernilla kertyneeseen alijäämään ovat vaikuttaneet isoilta osin Kiinteistö Oy Ähtärin vuokratalot ja sen vuokratalojen matala käyttöaste sekä Ähtärin Eläinpuisto Oy:n negatiiviset vuositulokset (VM 2018c, 3). Kertyneen alijäämän määrä (kuvio 16) on vähentynyt tarkastelujaksolla niin emokunnalla kuin kuntakonsernilla. Kuntakonsernilla kertynyttä alijäämää oli vuonna 2012 asukasta kohden 2195 euroa, kun sitä arviointimenettelyn jälkeisenä vuonna 2018 oli 948 euroa. Emokunnan taseessa kertyneen alijäämän määrä on vuonna 2018 saatu alennettua 19 euroon per asukas, kun se vuonna 2012 oli 931 euroa.

Kertyneellä alijäämällä arvioituna sekä emokunnan että kuntakonsernin talouden tasapaino on tarkastelujaksolla kehittynyt positiivisempaan suuntaan.

Ähtärillä sekä emokunnalla että kuntakonsernilla tarkastelujakson tilikausilla alijäämäisiä vuosia olivat ainoastaan vuodet 2012 ja 2015, kun muina vuosina kunta onnistui tekemään ylijäämää (kuvio 17). Vuonna 2013 Ähtäri sai harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta 500 tuhatta euroa (Ähtäriin kaupunki 2015, 113), joka on vaikuttanut siihen, että talous on parantunut ali- ja ylijäämällä mitattuna vuodesta 2012. Ilman kyseistä erää ylijäämää olisi vuonna 2013 syntynyt, mutta huomattavasti vähemmän kuin nyt.

Tilikausittaisia ali- ja ylijäämiä tarkasteltaessa (kuvio 17) voi kuitenkin huomata, että vuoden 2015 jälkeen emokunta ja kuntakonserni ovat onnistuneet tekemään muita tarkasteluvuosia reilummin ylijäämää. Tarkasteltaessa tarkemmin emokunnan tilikauden 2016 tuloslaskelmaa, voidaan havaita, että ylijäämää selittää eniten toimintakulujen aleneminen. Verrattuna vuoteen 2015 pienenivät toimintakulut yli 2,8 miljoonalla eurolla. (Ähtäriin kaupunki 2017, 105.) Toimintakuluja saatiin laskettua vuonna 2016, sillä sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut yhtiöitettiin vuoden 2016 alusta. Sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden tuotanto siirtyi yhteisyritys Kuusioliinna Terveys Oy:n vastuulle ja järjestämisvastuu sekä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaistehtävät Kuusiokuntien sosiaali- ja terveystaloyhtymän hoidettavaksi. (Ähtäriin kaupunki 2017, 14.) Vuosina 2017 ja 2018 toimintakulut vastasivat kyseisen muutoksen johdosta suuruusluokaltaan vuoden 2016 tasoa, joka selittää myös näiden vuosien ylijäämiä. Emokunnan toimintakulujen aleneminen on tietysti osaltaan ollut vaikutusta myös kuntakonsernin ylijäämään. Koska kuntakonsernirakenne on tilikaudella 2016 muuttunut, eivät kuitenkaan vuosien 2015 ja 2016 tuloslaskelmien tiedot ole keskenään vertailukelpoisia (Ähtäriin kaupunki 2017, 108).



Kuvio 17. Ähtärin tilikausittaiset yli- ja alijäämät tuhansina euroina vuosina 2012-2018

Ähtärillä tilikausittaisilla yli- ja alijäämillä sekä kertyneellä yli- ja alijäämällä arvoituna talous on siis kehittynyt tasapainoisempaan suuntaan varsinkin vuoden 2015 jälkeen. Positiivista kehitystä selittää merkittävästi sosiaali- ja terveystalouden yhtiöittäminen ja siitä syntyneet toimintakulujen alenemiset. Vaikka verotuloissa ja valtionosuuksissa on tapahtunut tarkastelujaksolla muutoksia, eivät ne ole muiden kriisikuntien tavoin horjuttaneet samalla tapaa Ähtärin talouden tasapainoa.

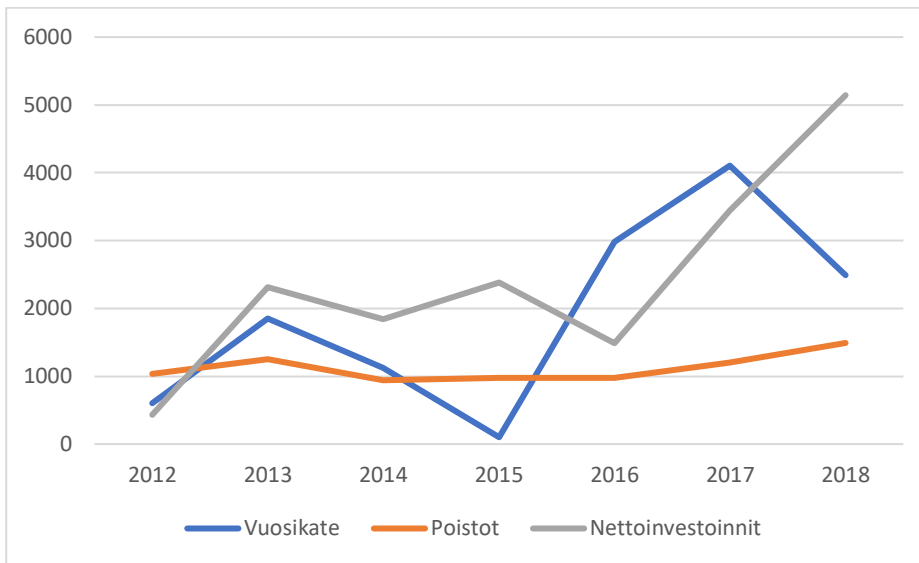
Emokunnan osalta arviointimenettelyssä arvioitiin, että kertynyt alijäämä saataisiin katettua vuonna 2019 (VM 2018d, 17), joka vaikuttaa mahdolliselta kertyneen alijäämän ollessa vuonna 2018 per asukas 19 euroa. Konsernitasolla arvioidaan, että alijäämä saataisiin katettua vuoteen 2022 mennessä (VM 2018d, 5). Tasapainotilan saavuttamiseksi Ähtärin kuntakonserniin kuuluvan kiinteistö Oy Ähtärin Vuokratalot Oy:n käyttöastetta pyritään nostamaan purkutoimenpiteiden avulla, joka pitkällä aikavälillä toisi säästöjä (VM 2018d, 4). Pitkällä aikavälillä epävarmaksi nähtiin Snow-panda Resort Zoo Oy:n kävijämäärän kehitys. Kävijämäärän heikko kehitys heijastuisi myös muihin konserniin kuuluviin yhteisöihin, kuten Hotelli Mesikämmen Oy:öön, jonka taloudellinen kehitys on kävijämääräkehityksen varassa. (VM 2018d, 7.) Kyseinen toiminta ei ole lueteltavissa kunnan perustehtäväksi, mutta toiminnan negatiivinen taloudellinen kehitys voi horjuttaa koko kuntakonsernin taloutta.

#### 5.4.2 Ähtärin vuosikatteen, poistot ja nettoinvestoinnit

Ähtärillä sekä emokunnan (kuvio 18) että kuntakonsernin (kuvio 19) vuosikatteen ovat olleet koko tarkastelujakson positiiviset, myös ilman harkinnanvaraisia valtionosuuksia, eli kyseinen



kriisikuntakriteeri ei ole Ähtärillä täyttynyt. Positiiviset vuosikatteet viittaavat siihen, että toiminnan juoksevat menot on saatu katettua tulorahoituksella.



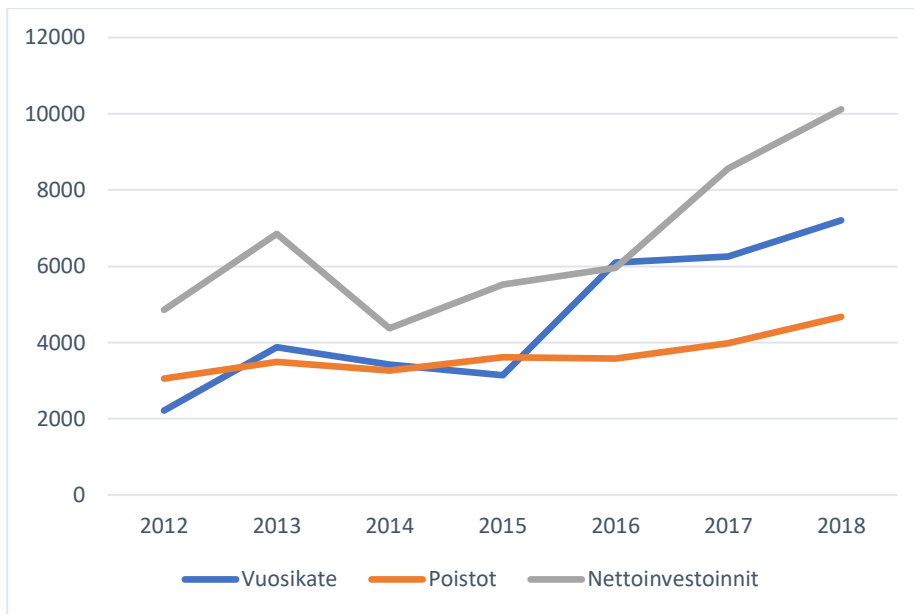
Kuvio 18. Ähtärin emokunnan vuosikatteet, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018

Kuntakonsernin ja emokunnan vuosikate on ylittänyt siitä vähennettävät poistot kaikkina muina tarkasteluvuosina, paitsi vuonna 2012 ja vuonna 2015, jolloin vuosikatteen osuus poistoista oli alle 100 prosenttia. Perinteisimmän käsityksen mukaan tämä tarkoittaa, että tulorahoitus on tarkastelujaksolla vuosina 2012 ja 2015 lukuun ottamatta ollut riittävä. Huomioitava kuitenkin on, että nettoinvestoinnit ovat olleet koko tarkastelujakson kuntakonsernilla poistoja suuremmat kuten myös emokunnalla vuotta 2012 lukuun ottamatta. Tämä viittaa siihen, että poistot ovat nettoinvestointitasoon nähden alimitoitettuja. Mikäli poistotaso vastaisi paremmin nettoinvestointeja, ei kunnan talous yli- ja alijäämän näkökulmasta olisi ollut niin positiivinen, mitä se oli.

Toisen näkemyksen mukaan vuosikatetta tulisikin verrata nettoinvestointeihin. Mikäli Ähtärin vuosikatteita verrataan poistojen sijaan nettoinvestointeihin, ei tulorahoituksen riittävyydestä tarkastelujaksolla voi muodostaa yhtä positiivista kuvaa. Emokunnalla vuosikatteet ovat ylittäneet nettoinvestoinnit vuosina 2012 ja 2016-2017 (kuvio 18) ja kuntakonsernilla ainoastaan vuonna 2016 (kuvio 19). Tämä viittaa siihen, että investointimenoja on jouduttu kattamaan muuten kuin tulorahoituksella.

Emokunnan (kuvio 18) ja kuntakonsernin (kuvio 19) nettoinvestointitasossa on ollut tarkastelujaksolla vuosittaista vaihtelua, mutta nettoinvestointitaso on tarkastelujaksolla

pääsääntöisesti ollut korkea ja kehitystrendi kasvava. Nettoinvestointitaso on toteutuneita investointimenoja alhaisempi, sillä Ähtäri on lähes joka tilikaudella saanut luovutusvoittoja pysyvien vastaavien hyödykkeiden myynneistä sekä rahoitusosuuksia investointeihin, jotka pienentävät nettoinvestointitunnuslukua.



Kuvio 19. Ähtäriin kuntakonsernin vuosikatteen, poistot ja nettoinvestoinnit tuhansina euroina vuosina 2012-2018

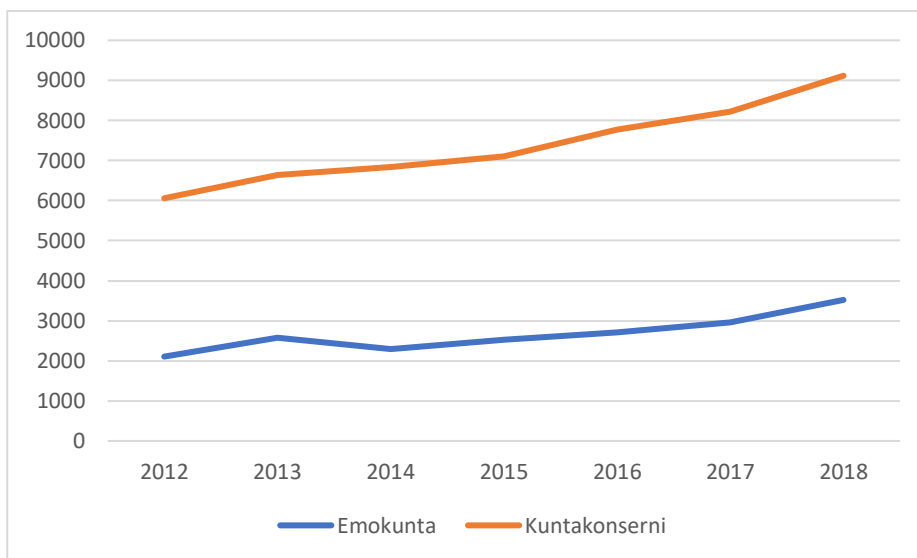
Tulorahoituksen riittämättömyyttä investointeihin tukee myös toiminnan ja investointien rahavirta, joka on tarkastelujaksolla ollut pääsääntöisesti negatiivinen sekä investointien tulorahoitusprosentti, joka on vuosia 2016 ja 2017 lukuun ottamatta ollut alle sadan (Ähtäriin kaupunki 2013-2019). Kyseiset tunnusluvut vahvistavat käsitystä siitä, että osa menoista on jouduttu kattamaan lainanotolla tai kassavaroista. Ähtäriin lainakanta onkin kasvanut tarkastelujaksolla. Kunnan velkaantuneisuutta käsitellään tarkemmin luvussa 5.4.3.

Kokonaisvaltaisesti Ähtäriin tulorahoituksen riittävyys näyttäisi olevan sekä emokunnalla että kuntakonsernilla heikohko läpi tarkastelujakson. Toiminnan juoksevat menot on saatu katettua tulorahoituksella, mutta tulorahoituksen riittämisestä investointeihin muodostuu eri kuva riippuen siitä, mitä tunnuslukuja tarkastellaan. Poistot eivät vastaa nettoinvestointitasoa ja tältä osin tilanne on jopa heikentynyt nettoinvestointitason kasvaessa kohtalaisen voimakkaasti. Vuosina 2017 ja 2018 emokunnan nettoinvestointiaste olikin korkeampi (kuvio 18), kuin mitä arviointimenettelyssä arviolaskelmassa esitettiin. (VM 2018d, 17). Nettoinvestointiasteen arvioidaan kuitenkin pienenevän

vuoden 2020 jälkeen, mikä vaikuttanee myös tulo-rahoituksen riittävyyteen. Nyt investointeja varten on jouduttu ottamaan lainaa, kun tulo-rahoitus ei ole ollut riittävä.

#### 5.4.3 Ähtärin rahoituksellinen tasapaino ja velkaantuneisuus

Ähtärin lainakantatrendi on tarkastelujaksolla ollut kasvava, mikä näkyy myös asukaskohtaisessa lainakannassa (kuvio 20). Kuntakonsernin lainakanta on emokunnan lainakantaa huomattavasti suurempi, mikä tarkoittaa sitä, että konsernitilinpäätökseen yhdisteltävät yhteisöt vaikuttavat merkittävästi kuntakonsernin lainakannan suuruuteen. Emokunnan osuus kuntakonsernin asukaskohtaisesta lainakannasta on tarkastelujaksolla vaihdellut 34-39 prosentin välillä, eli isoin osa lainoista vaikuttaisi olevan kuntakonsernin. Huomattavaa myös on, että lainakannan kasvu ei ole hidastunut arviointimenettelyn jälkeen. Vuodesta 2012 vuoteen 2018 kuntakonsernin asukaskohtainen lainamäärä (kuvio 20) on kasvanut 6059 eurosta 9117 euroon eli noin 50 prosentilla. Lainakannan suuruudella arvioituna kunnan rahoituksellinen tasapaino vaikuttaa siis kehittyneen heikompaan suuntaan.



Kuvio 20 Ähtärin asukaskohtainen lainakanta vuosina 2012-2018

Ähtärin kuntakonsernin asukaskohtainen lainakanta ei kuitenkaan ylittänyt vuosina 2015 ja 2016 kriisikuntakriteerien raja-arvoa eli lainakanta ei ylittänyt maan kuntakonsernien keskiarvoa 50 %, joskin se kuitenkin molempina vuosina oli keskiarvoja korkeampi (VM 2018d, 9). Jos kuitenkin verrataan Ähtärin vuoden 2016 asukaskohtaista lainakantaa asukasluvultaan samankokoisiin kuntiin (31.12.2016 asukasluku 5001-10000), ylittää Ähtärin kuntakonsernin asukaskohtainen lainakanta tämän ryhmän keskiarvon yli 70 %, Ähtärin kuntakonsernin asukaskohtaisen lainakannan ollessa

7769 euroa ja kuntakoon keskiarvon ollessa Kuntaliiton (Suomen Kuntaliitto 2017c) mukaan 4508 euroa. Koko maan kuntakonserneihin verrattuna lainakanta ei siis vaikuta niin suurelta, mitä se asukasluvultaan samankokoisten kuntien kuntakonserneihin verrattuna vaikuttaa.

Rahoituksen riittävyyttä ja vakavaraisuutta mittaavista kriisikuntakriteereistä täyttyi vuonna 2017 myös suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluku. Vuonna 2016 kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuusaste (taulukko 4) oli 67,6 % ja vuonna 2015 74,6 %, kriisikuntamittareiden raja-arvon ollessa 50 %. Myös muina tarkastelujakson vuosina kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuusaste ylitti 50 % (taulukko 4). Luvun ollessa korkea, tarkoittaa se sitä, että kunnan mahdollisuudet selviytyä tulorahoituksellaan velkojen takaisinmaksusta eivät ole optimaaliset. Emokunnan suhteellinen velkaantuneisuusaste on ollut koko tarkastelujakson kuntakonsernia alhaisempi (taulukko 4), mikä on loogista, sillä lainakanta on kuntakonsernia reilusti alhaisempi.

Taulukko 4. Ähtärin suhteellinen velkaantuneisuus ja laskennallinen lainanhoitokate vuosina 2012-2018

	<b>Suhteellinen velkaantuneisuusaste</b>		<b>Laskennallinen lainanhoitokate</b>	
	Emokunta	Kuntakonserni	Emokunta	Kuntakonserni
<b>2012</b>	44,3	72,7	0,5	0,54
<b>2013</b>	48,5	72,0	0,9	0,78
<b>2014</b>	44,3	74,6	0,7	0,7
<b>2015</b>	46,5	74,6	0,1	1,6
<b>2016</b>	44,9	67,6	1,5	3,41
<b>2017</b>	46,8	69,6	1,9	3,1
<b>2018</b>	57,1	69	1	0,7

Kunnan tulorahoituksen riittämistä vieraan pääoman kulujen hoitamiseen, kuten luvussa 4.4.1 mainittu, voidaan mitatta myös lainanhoitokatteella, jota pidetään perustellumpana mittarina velanhoidon kuvaamisessa. Mikäli vuonna 2017 lainanhoitokate olisi jo ollut yksi kriisikuntamittareista, ei Ähtäri olisi täyttänyt sen raja-arvoa eli 0,8 (taulukko 4), toisinkuin se täytti suhteellisen velkaantuneisuuden raja-arvot. Kun kuntakonsernin lainahoitokykyä tarkastellaan lainanhoitokatteen tunnusluvun valossa, saa vuosien 2015-2018 tilanteesta positiivisemmän käsityksen, kuin mitä suhteellista velkaantuneisuusastetta tarkastelemalla saisi. Tunnusluvun valossa kuntakonsernin lainanhoitokyky on parantunut aikavälillä 2012-2017 heikosta hyväksi.

Mielenkiintoista on, että kuntakonsernilla vuosina 2016-2017 lainanhoitokate ylitti 3, mikä tarkoittaa, että kuntakonsernin lainanhoitokyky olisi hyvä. Suhteellinen velkaantuneisuusaste sen sijaan oli näinä vuosina edelleen korkea, eikä niistä voi muodostaa yhtä positiivista käsitystä kuntakonsernin lainanhoitokyvystä. Mittareita tulkitsemalla muodostuukin hieman erilainen käsitys kuntakonsernin velanhoitokyvystä.

Ähtärillä sekä emokunnalla että kuntakonsernilla lainakanta on kasvanut tarkastelujaksolla, eikä tilanne ole tasaantunut arviointimenettelyn aikana vuonna 2017 eikä vuonna 2018. Myös suhteellinen velkaantuneisuusaste on varsinkin kuntakonsernilla ollut korkea, mikä tukee käsitystä siitä, ettei kunnan talous rahoituksellisesti ole tasapainossa. Vaikka laskennallinen lainanhoitokatteen mukaan kuntakonsernin lainahoitokyky onkin vuosina 2016 ja 2017 ollut hyvällä tasolla, on se vuonna 2018 laskenut jälleen heikolle tasolle. Ähtärillä kunnan voimakasta velkaantumista selittää erittäin korkea nettoinvestointitaso, joka on tarkastelujaksolla ollut kasvava molemmilla entiteeteillä. Ähtärin arviointimenettelyssä (VM 2018d, 6-7) todetaan, että kunnan lainamäärän alentaminen on oleellista kunnan talouden kestävyyskannalta ja lainakannan kehitystä on tarkasteltava tarkkaan harkitsemalla tulevia investointeja ja niiden rahoitusta. Se, että vuosina 2017 ja 2018 emokunnan nettoinvestointiaste oli korkeampi, kuin mitä arviointimenettelyssä arviolaskelmassa esitettiin, heijastui myös siihen, että lainakanta oli näinä vuosina arvioitua suurempi. Mikäli lainakantaa halutaan supistaa, tulisi kunnan siis pienentää investointitasoaan.

## 6 Tulokset ja johtopäätökset kriisikuntien talouksien tasapainosta

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli muodostaa syvällinen käsitys vuoden 2017 kriisikuntien talouksien tasapainosta pääasiassa tilinpäätös- ja tilastoinformaation pohjalta. Tutkimuksessa haluttiin myös selvittää, voidaanko kunnan tasapainon eri osa-alueita mittaavien tunnuslukujen pohjalta muodostaa yhtenäistä käsitystä kunnan talouden tasapainosta.

Tutkimuskysymykset tavoitteen saavuttamiseksi muodostuivat seuraaviksi:

Millaisilta vuoden 2017 kriisikuntien talouksien tasapaino ja niiden kehitykset näyttäytyvät eri mittareiden perusteella arvioituna ja onko talouksien tasapainossa havaittavissa monitulkintaisuutta?

- Mitkä tekijät ovat vaikuttaneet näiden kuntien talouksien tasapainon muutoksiin?
- Mikäli monitulkintaisuutta on havaittavissa, mistä se johtuu?

### 6.1 Talouksien tasapainon kehitystrendit kuntakohtaisesti

Hyrynsalmella molempien entiteettien kertyneen alijäämän määrä pieneni koko tarkastelujakson ja emokunnan taseeseen kertyi jopa tarkastelujakson lopussa ylijäämää. Vuosikate oli koko tarkastelujakson emokunnalla ja kuntakonsernilla positiivinen, eli toiminnan juoksevat menot saatiin katettua tulorahoituksella. Kunnan tulorahoituksen riittävyys näyttää eri tunnuslukujen valossa parantuneen tarkastelujakson aikana, pois lukien kuntakonsernin vuotta 2018, jolloin kuntakonsernin nettoinvestointiasteen voimakas nousu ja vuosikatteen lasku heikensivät tilannetta. Tulorahoituksen riittävyys ja siinä tapahtuneet muutokset heijastuivat kunnan velkaantuneisuuteen, sillä emokunnalla lainakanta on pienentynyt 2013-2018 ja kuntakonsernilla vuoteen 2017 asti. Emokunnan ja kuntakonsernin laskennallinen lainanhoitokate osoitti lainanhoitokyvyn olleen tarkastelujakson alussa pääasiassa heikko ja lopussa tyydyttävä, mutta vuosittaista vaihtelua esiintyy. Suhteellinen velkaantuneisuus on pysynyt alle 50 %, pienentyen tarkastelujaksolla.

Jämsäjärvellä kertyneen alijäämän määrä taseessa kasvoi sekä emokunnalla että kuntakonsernilla vuoteen 2017 asti, mutta vuonna 2018 tilanne kääntyi parempaan. Vuosikate oli negatiivinen emokunnalla vuosina 2012 ja 2016 sekä kuntakonsernilla vuonna 2016. Tuolloin käyttötalouden juoksevia menoja on jouduttu kattamaan lainalla. Tulorahoitus ei vuosikatetta, poistoja ja nettoinvestointeja vertaamalla ollut riittävä ennen arviointimenettelyä, mutta sen riittävyys näyttäisi

kehittyneen positiivisempaan suuntaan tarkastelujakson vuosina 2017-2018, nettoinvestointitason laskun ja vuosikatteiden nousun seurauksena. Kunnan velan määrä kasvoi vuoteen 2017 asti. Kunta joutui rahoittamaan myös käyttömenojaan velalla, joten velan määrän kasvu johdu selkeästi investointitason muutoksista. Laskennallisen lainanhoitokatteen perusteella molempien entiteettien lainanhoitokyky oli läpi tarkastelujakson huono. Suhteellinen velkaantuneisuusaste ei ylittänyt 50 %, mutta se heikentyi tarkastelujakson edetessä.

Teuvan kertynyt alijäämä on kasvanut läpi tarkastelujakson niin emokunnalla kuin kuntakonsernilla, mutta sen kasvu tasaantui vuodesta 2016 eteenpäin. Vuonna 2012 vuosikatteet molemmilla entiteeteillä olivat negatiiviset, lainaa jouduttiin ottamaan käyttömenojen kattamiseen. Vuoteen 2016 asti tulorahoitus oli heikko, mutta kehittyi sen jälkeen paremmaksi nettoinvestointitason voimakkaan laskun ja vuosikatteiden maltillisen nousun seurauksena. Lainakanta kasvoi vuoteen 2016 asti, josta lähtien se on tasaantunut. Suhteellinen velkaantuneisuusaste osoittaa, että lainanhoitokyky olisi pääasiassa heikentynyt tarkastelujaksolla. Emokunnalla se ylitti 50 % vuosina 2014-2018 ja kuntakonsernilla vuosina 2016-2017. Laskennallisen lainanhoitokatteen mukaan lainanhoitokyky on pääosin ollut heikko.

Ähtärin emokunnan ja kuntakonsernin kertyneet alijäämät ovat pienentyneet tarkasteluvälillä. Tulorahoituksen riittävydestä investointeihin saa erilaisen kuvan riippuen siitä, vertaako sitä nettoinvestointeihin vai poistoihin, sillä poistot alittivat koko tarkastelujakson nettoinvestoinnit. Tarkastelujakson investointien tulorahoitusprosenttien sekä toiminnan ja investointien rahavirtojen perusteella tulorahoitus ei kuitenkaan ollut riittävä investointien rahoittamiseen. Kunnan lainakanta kasvoi voimakkaasti molemmilla entiteeteillä. Lainakannan kasvu selittyy kunnan voimakkaasta ja kasvaneesta nettoinvestointitasosta. Kuntakonsernin suhteellinen velkaantuneisuusaste oli korkea koko tarkastelujakson, sen ylittäessä kaikkina vuosina 50 %. Emokunnalla 50 % ylittyi vain vuonna 2018. Emokunnan lainanhoitokyky on laskennallisen lainanhoitokatteen mukaan kehittynyt heikosta tyydyttäväksi tarkastelujakson edetessä. Kuntakonsernilla lainanhoitokate osoitti vuosina 2016-2017 jopa hyvää lainanhoitokykyä.

## **6.2 Tasapainoanalyysin havainnot ja päätelmät**

Koska kunnan taloutta voi tarkastella ja arvioida kahden entiteetin, emokunnan ja kuntakonsernin näkökulmasta, voi kunnan taloudesta muodostaa jo tämän perusteella erilaisia käsityksiä. Kaikilla tutkimuksen kunnilla talouden tasapainosta kertyneellä yli- ja alijäämällä arvioituna muodostui

erilainen käsitys riippuen siitä, tarkasteleeko emokuntaa vai kuntakonsernia. Kaikilla tutkimuksen kunnista emokunnan talous on tästä näkökulmasta kuntakonsernia tasapainoisempi, sillä kertynyttä alijäämää on konserniin verrattuna vähemmän. Hyrynsalmen emokunta onnistui tarkastelujaksolla kerryttämään jopa ylijäämää taseeseensa vuosina 2017-2018 ja myös Ähtärin emokunta oli lähellä vuonna 2018. Tarkasteltaessa emokuntien sijaan kuntakonsernien kertynyttä alijäämää muodostuu kuntien talouksien tasapainosta heikompi käsitys. Tämä viittaa siihen, että emokunnan ohella myös osalla konserniyhteisöistä olisi taloudellista epätasapainoa tuloslaskelmissaan, jotka osaltaan kasvattavat kuntakonsernin kertynyttä alijäämää. Kaikkien kriisikuntien kuntakonsernien kertyneistä alijäämistä tarkastelujaksolla noin puolet oli lähtöisin emokunnilta. Jämijärvellä ja Teuvalla osuus oli vielä korkeampi, jopa 70-80 prosenttia. Kaikilla kuntakonserneilla myös velkaa oli tarkastelujaksolla enemmän emokuntiin verrattuna, mutta näissäkin tapauksissa suurin osa velasta oli emokunnan, paitsi Ähtärillä, jonka lainakannasta isoin osa oli kuntakonserniyhteisöiltä. Sen sijaan kyseisten kuntien velanhoito ei noudattele aina edellä kuvattua linjaa, vaan siinä on kuntakohtaisesti havaittavissa eroja, kuten myös tulo- ja menojen riittämisessä investointeihin. Vaikka kuntakonserniyhteisöt ovat siis kasvattaneet kuntakonsernien kertyneitä alijäämiä ja velan määriä, on emokunnalla ja sen taloudella iso vaikutus siihen, miltä kuntakonsernin talous näyttää, varsinkin kun kyseessä on kohtuullisen pienistä kuntakonserneista. Vaikka kuntakonsernin talous tiettyjen mittareiden pohjalta näyttää epätasapainoisemmalta, on huomioitava emokunnan osuus tästä. Tutkimuksen emokuntien taloudet näyttävät kuntakonserneihin verrattuna tasapainoisilta, mutta pääsääntöisesti voi huomata, ettei niidenkään taloudet ole olleet tasapainossa.

Vuoden 2017 kriisikunnat olivat ensimmäiset, jotka joutuivat arviointimenettelyyn ja kriisikunniksi konsernitilinpäätöksestä laskettavien tunnuslukujen perusteella. Mittaamisen kohteen muutos emokunnasta kuntakonserniin kriisikuntakriteereissä aiheutti sen, että talouden tasapaino ja sen kehityssuunta oli kyseisillä kunnilla kriisikuntakriteerien täytyessä eri vaiheissa. Osalla kunnista kuntakonsernien talous tunnuslukujen valossa on ollut heikompi tarkastelujakson alussa verrattuna vuoden 2015 ja 2016 tilinpäätöstietoihin, joiden perusteella ne joutuivat kriisikunniksi. Hyrynsalmella ja Ähtärillä tilanne on tasapainottunut tarkastelujaksolla kertyneen alijäämän osalta, sen pääsääntöisesti pienentyessä kyseisten kuntien kuntakonserneilla. Sen sijaan Jämijärven ja Teuvan kuntakonsernien kertyneen alijäämän määrä on kasvanut tarkastelujaksolla, eli talous tästä näkökulmasta mennyt epätasapainoisemmaksi. Mikäli siis kriisikuntakriteerit olisivat jo aiemmin kohdistuneet pääosin kuntakonserneihin, olisi osa vuoden 2017 kriisikunnista joutunut jo aiemmin kriisikuntamenettelyyn. Ähtäri ja Hyrynsalmi olisivat tällöin joutuneet kriisikuntamenettelyyn jo vuosien 2012 ja 2013 ja Jämijärvi vuosien 2014 ja 2015 konsernitilinpäätöstietojen perusteella.



Tutkimuksessa haluttiin selvittää, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet kuntien talouksien tasapainojen muutoksiin. Kun tutkitaan, miksi kriisikunnille on syntynyt tilikausille alijäämää ja tämän kautta kertynyttä alijäämää taseisiin, näyttäisi kaikilla kunnilla toistuvan tarkastelukaudella lähes samat elementit. Tapauskunnista varsinkin Hyrynsalmella, Jämijärvellä ja Teuvalla tuloslaskelman osoittaman tasapainotilan muutokset ovat vahvasti kytköksissä verotulojen ja valtionosuuksien epävarmaan kehitykseen. Näissä erissä oli paljon vuosittaisia vaihteluita ja näiden erien muutokset ovat vaikuttaneet tarkastelujaksolla kuntien tuloksiin sekä positiivisesti että negatiivisesti. Tuloveroihin kunta voi osin pyrkiä vaikuttamaan nostamalla tuloveroprosenttia, mutta valtionosuuksien määrään kunta ei voi kuitenkaan vaikuttaa. Kaikilla kunnista tuloveroprosentit olivat koko tarkastelujakson ajan maan painotettuja keskiarvoja vähintään prosenttiyksikön korkeampia ja niitä nostettiin useaan kertaan. Vaikka veroprosentteja onkin nostettu ja näin pyritty lisäämään verotuloja, ei muutos aina ole heijastunut tuloverokertymään. Esimerkiksi Teuvalla veroprosentin tuotto vuonna 2018 oli heikompi kuin vuonna 2013, vaikka veroprosenttia tuossa välissä on nostettu. Kaikki tapauskunnat ovat myös saaneet tarkastelujaksolla 1-3 vuonna harkinnanvaraista valtionosuuden korotusta. Näiden avulla kertyneitä alijäämiä on saatu pienennettyä tai ne eivät ole muodostuneet niin suuriksi, kuin ilman niitä.

Toinen tekijä, joka on vaikuttanut kaikkien tapauskuntien yli -ja alijäämiin ovat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset ja niiden vaikeasti ennakoitava kehitys. Esimerkiksi Hyrynsalmella sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän maksuosuuksien palautus vaikutti vuonna 2014 kunnan tulokseen positiivisesti, kun taas vuonna 2017 kyseisen kuntayhtymän alijäämä vaikutti tulokseen negatiivisesti. Ähtärillä sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen yhtiöittämisellä on tarkastelujaksolla onnistuttu tasapainottamaan kunnan taloutta toimintakulujen alenemisen seurauksena. Sosiaali- ja terveydenhuoltokustannusten ollessa tällä hetkellä kunnilla isoin menoerä ja niiden aiheuttaessa kuntien talouksille ongelmia, on rationaalista, että kyseisten palvelujen järjestämistä halutaan muuttaa kustannustehokkaammaksi.

Osana talouksien tasapainoarviointia arvioin tutkimuksessani sitä, miten kuntien tulorahoitus on riittänyt kattamaan käyttötalouden menot ja investoinneista aiheutuvat menot sekä mikä näissä on ollut kehitystrendi. Kaikilla kriisikunnista vuosikatteet ovat olleet lähes koko tarkastelujakson positiiviset eli käyttötalouden menot on saatu pääsääntöisesti katettua tilikauden tulorahoituksella. Ainoastaan Teuvalla ja Jämijärvellä oli tarkastelujaksolla myös vuosi tai kaksi, jolloin vuosikatteet olivat negatiiviset, jolloin käyttömenojen rahoittamiseen on jouduttu ottamaan lainaa. Kun halutaan

selvittää, onko tulorahoitus riittävä investointeihin, voidaan vuosikatetta verrata poistoihin tai nettoinvestointeihin. Vuosikatteen vertaaminen poistoihin on näistä perinteisempi tapa, mutta tässä ongelmaksi koituu, jos poistot eivät vastaa kunnan keskimääräistä investointitahtia. Kriisikuntien tulorahoituksen riittävydestä muodostuukin hieman erilainen käsitys riippuen siitä, verrataanko vuosikatetta poistoihin vai nettoinvestointeihin. Tämä johtuu siitä, että poistotaso ei tarkastelujaksolla ole aina vastannut nettoinvestointitasoa. Hyrynsalmella, Jämijärvellä ja Teuvalla poistot ovat ylittäneet nettoinvestoinnit tarkastelujakson loppupuolessa arviointimenettelyn tienoilla, eli tilanne on kehittynyt tältä osin parempaan suuntaan. Näillä kunnilla tulorahoituksen riittävydestä ei synny täysin erilaisia kuvia, vertasipa vuosikatetta poistoihin tai nettoinvestointeihin. Ähtärillä sen sijaan poistotaso on ollut lähes koko tarkastelujakson nettoinvestointitasoa alhaisempi. Tämä viittaisi siihen, että poistot ovat alimitoitettuja investointitasoon nähden. Varsinkin Ähtärillä tulorahoituksen riittävydestä muodostuu tämän seurauksena erilainen käsitys riippuen siitä, verrataanko vuosikatetta poistoihin vai nettoinvestointeihin. Tulorahoitus näyttää pääasiallisesti riittävältä, kun vuosikatetta vertaa poistoihin, mutta vertaamalla sitä nettoinvestointeihin ei tulorahoitus sen sijaan näytä riittävältä. Jos poistot vastaisivat paremmin investointitasoa eli olisivat korkeammat, olisi myös kunnan tuloslaskelman yli- ja alijäämätilanne nykyistä heikompi. Tulkintaeroja tulorahoituksen riittävydestä näyttää siis syntyvän, kun poistotaso ei vastaa nettoinvestointeja.

Hyrynsalmella, Teuvalla ja Jämijärvellä tulorahoituksen riittämistä on saatu parannettua tarkastelujaksolla varsinkin arviointimenettelyvuonna ja sen jälkeisenä vuonna molempien entiteettien näkökulmasta. Eniten tätä kehitystä selittää nettoinvestointitason aleneminen ja investointimenojen pieneneminen. Toinen kysymys on, onko kyseinen kuntien investointitaso riittävä vai siirretäänkö esimerkiksi vain välttämättömiä investointeja tulevaisuuteen, joka aiheuttaa sen, että nykyhetken ja lyhyen tähtäimen tulorahoituksen riittävyys näyttää positiivisemmalta. Tutkimuksen kunnilla myös vuosikatteet ovat tarkastelujaksolla parantuneet, mikä tietysti osaltaan myötävaikuttaa tulorahoituksen riittävyyden paranemiseen. Vuosikatteiden kehitystrendi ei kuitenkaan ollut niin selkeä kuin nettoinvestointien, vaan vuosittaista vaihtelua esiintyi paljon. Ähtäri eroaa myös nettoinvestointitason kehityksessä muista kriisikunnista tason kehitystrendin ollessa tarkastelujaksolla kasvava.

Kriisikuntien nettoinvestointitasojen muutokset heijastuivat pääosin myös niiden velkakantoihin. Kun nettoinvestointitasot ovat olleet korkealla, ovat myös kuntien lainakannat kasvaneet ja kun nettoinvestointitasot ovat lähteneet laskuun, näkyy se myös kuntien velkakannassa. Esimerkiksi Hyrynsalmella emokunnan nettoinvestointitaso on selvästi pienentynyt ja samaa linjaa noudattaa

myös kunnan velkakanta. Ähtärillä, jolla nettoinvestoinnit ovat olleet korkealla tasolla koko tarkastelujakson, on myös velkakanta kasvanut. Jämijärvi eroaa tässä muista kriisikunnista. Nettoinvestointitason laskusta huolimatta velkakanta ei ole lähtenyt laskuun samoihin aikoihin. Lainaa onkin jouduttu ottamaan myös käyttömenojen kattamiseen (vuodet 2012 ja 2016), mikä selittää sen, miksi nettoinvestointitason lasku ei samalla tapaa heijastu velkakantaan.

Vaikka kuntien lainakannoille ei ole asetettu maksimimääriä, ei niitä voida kasvattaa loputtomiin (Mekin & Pukki 2016, 13). Vuoden 2015 kriisikuntamittareissa kuntien kuntakonsernien lainamääriä verrataan koko maan kuntakonsernien keskiarvoihin ja mikäli asukaskohtainen arvo ylittää 50 prosentilla keskiarvon, kriteeri täyttyy (KuntaL 410/2015 118.3 §). Yhdelläkään kunnalla tämä ei tämä toteutunut, Ähtärillä keskiarvo tosin ylittyi, muttei 50 prosentilla. Verrattuna samankokoisten kuntien kuntakonsernien keskimääriäisiin lainakantoihin, Ähtärin lainakanta sen sijaan ylitti vuonna 2016 keskiarvon yli 70 prosentilla. Teuvan lainakanta alitti vuosina 2015 ja 2016 koko maan asukaskohtaiset keskiarvot, mutta ylitti vuonna 2016 samankokoisten kuntien kuntakonsernien keskiarvon. Tämä kuvastaa sitä, että pelkän lainamäärän arviointi on hankalaa. Se että esimerkiksi lainahoitokatteen perusteella näiden kuntien lainanhoitokyvyt ovat pääosin tarkastelujaksolla olleet heikot tai tyydyttävät, kuitenkin viittaa siihen, että kuntien lainat tuloihin nähden ovat suhteellisen korkeat, eli tilanteet ei tältä kantilta arvioituna näytä tasapainoisilta. Kaikki vuoden 2017 kriisikunnat ovat väestötappiokuntia, joten oikeudenmukaisuuden näkökulman mukaan näiden kuntien velkaa ei tulisi välttämättä kasvattaa, kuten Ähtärillä on koko tarkastelujakson tehty. Myös kuntien arviointimenettelyiden raporteissa painotettiin, että velkaantuneisuus tulisi pitää kurissa. Jämijärvellä ja Teuvalla lainakannan kasvu on saatu käännettyä tarkastelujakson loppupuolella, mutta ainakin Jämijärvellä lainakannan oletetaan muutaman vuoden päästä taas kääntyvän kasvuun.

Kunnan kykyä suoriutua lainoistaan ja niistä aiheutuvista kustannuksista tulorahoituksella voidaan arvioida sekä suhteellisella velkaantuneisuusasteella että lainanhoitokatteella, joskin näkökulma velan takaisinmaksusta on eri (Meklin & Pukki 2016, 11). Tutkielmassa havaittiin, että näiden tunnuslukujen perusteella muodostuikin erilainen käsitys kuntien velanhoitokyvystä. On loogista, ettei käsitys velanhoidosta muodostu identtiseksi, sillä tunnuslukujen laskemiseen käytetään tilinpäätöksestä eri lukuja ja takaisinmaksu ymmärretään eri tavoin. Kuitenkin on mielenkiintoista, että osin kuntien velanhoitokyvystä muodostuu jopa täysin vastakkainen käsitys riippuen siitä, kumpaa tunnuslukua tarkastelee. Esimerkkinä tästä on Teuva, jolla laskennallisen lainanhoitokatteen perusteella lainanhoitokyky näyttää kehittyneen positiivisempaan suuntaan tarkastelujaksolla, kun taas suhteellisen velkaantuneisuusasteen perusteella lainanhoitokyky näyttää heikentyneen. Lisäksi

tunnuslukujen perusteella muodostuu ajoittain erilainen käsitys myös siitä, kummalla kunnan entiteetillä tulorahoitus riittää paremmin velkojen hoitoon. Tämä kuvastaa hyvin mittaamisen monitulkintaisuutta. Mittareihin liittyy rajoitteita ja nämä vaikuttavat käsitykseen kunnan talouden tasapainosta.

Kaikki vuoden 2017 kriisikunnat ovat melko pieniä kuntia, joiden väestö vähenee ja ikärakenne muuttuu vanhusvoittoisemmaksi. Tämä on luonut haasteita myös kuntien talouksille ja heijastunut niiden tilinpäätöslukuihin. Esimerkiksi kuntakonserniin kuuluvilla asunto- ja kiinteistöyhtiöillä on tapauskunnilla ollut taloudellisia haasteita matalien käyttöasteiden johdosta. Tyhjien asuntojen määrä on suuri, kun niitä ei saada vuokrattua tai myytyä. Tämä heijastuu kyseisten yhtiöiden tilinpäätöslukuihin ja näin ollen myös koko kuntakonsernin tilinpäätöslukuihin. Väestön väheneminen varsinkin työikäisten osalta heijastuu myös suoraan kunnan tuloveroihin. Kuten edellä sanottu, ei tuloveroprosentin nostaminen olekaan täten aina kasvattanut tuloverojen tuottoa.

Kun kaikki edellä esitetyt tekijät otetaan arvioinnissa huomioon, voi huomata, kuinka moninainen ilmiö talouden tasapaino on, kun se ymmärretään rahoituksen riittämiseksi pitkällä aikavälillä tehtävien hoitamiseen. Kaikilla vuoden 2017 kriisikunnilla vaikuttaa olevan taloudellista epätasapainoa vähintään tiettyjen tasapainoon luettavien mittareiden valossa. Ähtärin kunnan tasapainon arviointi osoittaa sen, miten kunnan talouden tasapainosta muodostuu epäluotettava ja vajaa käsitys, mikäli sitä tarkastelee esimerkiksi vain kertyneen alijäämän valossa. Ähtärillä kertynyt alijäämä väheni molemmilla entiteeteillä tarkastelujaksolla, eli kehitys tältä osin näyttää positiiviselta ja talouden tasapainosuunta paremmalta. Kunnan lainakanta sen sijaan on kasvanut voimakkaasti tarkasteluvuosina. Näin ollen tasapainon kehitystä ei voida sanoa puhtaasti hyväksi. Kunnan tasapainon ollessa näin moniulotteinen ilmiö, ei sitä välttämättä yksinkertaisesti ja kokonaisvaltaisesti voida sanoa hyväksi tai huonoksi, vaan olennaista olisi tarkastella sitä laajasti eri näkökulmista ja eri mittarein sekä arvioida eri osa-alueiden tasapainoa.

Yksittäisten tunnuslukujen arviointi ei välttämättä ole se tekijä, joka aiheuttaa tasapainoilmiöön monitulkintaisuutta. Tämä tutkimuksen lähtökohdista monitulkintaisuutta pikemminkin vaikuttaa luovan ensinnäkin se, että kokonaistasapaino on ilmiönä hyvin moniulotteinen, eikä sitä voi mitata ja arvioida yhdellä mittarilla. Toiseksi monitulkintaisuutta syntyy myös siitä, kun tasapainon osatekijöitä voi osin mitata eri mittareilla, eikä mittareiden luotettavuudelle ilmiöön nähden löydy välttämättä täysin universaalia kantaa. Tätä kuvasti juurikin velanhoitokyvyn ja tulorahoituksen riittävyyden arvioinnin havainnot tutkimuksessani. Empirian avulla mittareita tutkimalla voidaan

kuitenkin löytää parhaiten toimivat, kunnan taloutta luotettavasti kuvaavat mittarit, ja tätä kautta vähentää monitulkintaisuutta. Kolmanneksi monitulkintaisuutta aiheuttaa se, että kunnan taloutta voi tarkastella eri entiteettien eli emokunnan tai kuntakonsernin näkökulmasta.

### 6.3 Loppupohdinta ja jatkotutkimusehdotukset

Tutkielman tavoitteena oli muodostaa syvälinen käsitys vuoden 2017 kriisikuntien talouksien tasapainosta pääasiassa tilinpäätösinformaation perusteella, sekä selvittää onko kyseisten kuntien talouksien tasapainossa havaittavissa mittaamisesta aiheutuvaa monitulkintaisuutta. Tutkimukseen tavoite saavutettiin ainakin kohtuullisesti – tasapainosta muodostui valikoiduilla mittareilla käsitykset ja monitulkintaisuutta ja sen syitä pohdittiin tulosten yhteydessä.

Tutkielmassa keskityttiin pääsääntöisesti tilinpäätösinformaation pohjalta kuntien talouksien analysoimiseen ja arvioimiseen. Kunnan talouden mittaamista ja arviointia varten on kehitetty useita mittareita, eikä kaikkien niiden havainnollistaminen tässä tutkimuksessa olisi käytännössä ollut mahdollista, eikä toisaalta myöskään relevanttia. Ilmiön kannalta pyrin valitsemaan ne mittarit, jotka kuvaisivat kunnan taloutta nimenomaan tasapainoon sisältyvien eri ulottuvuuksien kannalta. Mittareiden valinnan perustana käytettiin menneitä ja nykyisiä kriisikuntamittareita sekä eri tutkimuksissa kuntien talouden tilan analysoimiseksi usein käytettyjä mittareita, joten tutkimukseen valikoidut mittarit vaikuttavat mielestäni perustelluilta. Valikoitujen mittareiden sekä muun taustainformaation pohjalta pyrin arvioimaan kuntien talouksia niin luotettavasti kun näillä resursseilla on mahdollista

Kunnan talouden ja sen tasapainon ollessa moniulotteinen ilmiö, voidaan siihen nähdä sisältyvän puhtaiden rahataloudellisen informaation lisäksi myös esimerkiksi palveluiden riittävyys ja palvelutaso sekä palveluiden käyttäjien tyytyväisyys. Näiden arvioiminen ei kuitenkaan tilinpäätösinformaation perusteella ole mahdollista, vaan se vaatisi muunlaista tutkimusaineistoa ja metodiikkaa. Mahdollinen jatkotutkimusaihe voisikin olla yhden kunnan kokonaistalouden arviointia monimenetelmällisesti niin, että siihen sisältyisi tilinpäätösaineiston lisäksi esimerkiksi haastattelu- tai kyselyaineistoa.

Tutkielmani tarkasteli kuntia sekä ennen arviointimenettelyä että hieman sen jälkeen. Pääpaino tarkastelusta sisältyi kuitenkin aikaan ennen arviointimenettelyä. Kehityssuunnasta arviointimenettelyn jälkeen muodostui käsitys, mutta sen luotettava arvioiminen yhden vuoden

tilinpäättötietojen sekä arviointimenettelyn arvioiden perusteella on mahdotonta. Toisena mielenkiintoisena jatkotutkimusaiheena olisikin tarkastella arviointimenettelyyn joutuneiden kriisikuntien talouksien kehitystä arviointimenettelyn jälkeen.

# LÄHDELUETTELO

## Kirjallisuus

- Björkwall, Jan, Heinonen, Anneli, Hakola, Jukka, Huikko, Katariina, Kietäväinen, Timo, Korento, Sari, Lehtonen, Sanna, Mehtonen, Mikko, Palo, Sirpa, Turkkila, Juhani, Vaine, Jari, Vuorento, Reijo & Ylitalo, Marja-Liisa 2012. *Kuntatalous –monen muuttujan summa*. 3. uudistettu painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Eriksson, Päivi & Koistinen, Katri 2005. *Monenlainen Tapaustutkimus*. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.
- Hakola, Jukka, Huikko, Katariina, Korento, Sari, Lehtonen, Sanna, Mehtonen, Mikko, Punakallio, Minna, Rainio, Henrik, Vaine, Jari, Vuorento, Reijo & Ylitalo, Marja-Liisa 2017. *Kuntatalous – monen muuttujan summa*. 4. uudistettu painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari 2015. *Kuntalaki – Taustaa ja tulkinnat*. 9. painos. Sähköinen kirja. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Hendriksen, Eldon S. 1977. *Accounting Theory*. 3. ed. Homewood, Ill.: Irwin.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2007. *Tutki Ja Kirjoita*. 13. Painos. Helsinki: Tammi.
- Ijiri, Yuji. 1967. *The Foundations of Accounting Measurement: A Mathematical, Economic, and Behavioral Inquiry*. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice-Hall.
- Kallio, Olavi, Meklin, Pentti, Tammi, Jari & Vakkuri, Jarmo 2012. Kohti parasta kuntatalouden kehitystä? Kunta- ja palvelurakennemuutos talouden näkökulmasta. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 24. Acta nro 243. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Laesterä, Eero 2010. *Finanssiriskit Suomen kunnissa*. Acta Universitatis Tamperensis. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Laitinen, Erkki K. 1989. *Yrityksen talouden mittarit*. Ekonomia-sarja. Espoo: Weilin + Göös.
- Lehtonen, Sanna, Lyytikäinen, Teemu & Moisio, Antti 2008. *Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: Vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi*. VATT-tutkimuksia 141. Helsinki: VATT.
- Leppänen, Pasi 2001. *Kunnan ja kuntayhtymän kirjanpito ja tilinpäätös*. Helsinki: Oy Auditor Ab.
- Leppänen, Pasi 2011. Kuntakonsernin talousohjaus ja päätöksentekoa tukeva laskentatoimi. Teoksessa: Vakkuri, J., Oulasvirta, L., Wacker, J. & Kivimäki, R. (toim.) 2011. *Tarkastus ja arviointi julkisen ja yksityisen rajapinnassa*. Tampere: Tampere University Press. S. 142 – 167.
- Meklin, Pentti, Koski, Arto, Pekola-Sjöblom, Marianne & Airaksinen, Jenni 2019. *Kuntauudistukset leveämpiä hartioita etsimässä - ARTTU2-tutkimusohjelman loppuraportti*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Meklin, Pentti, Oulasvirta, Lasse & Kärki, Lotta-Maria 2005. Laskentainformaatio ja kuntien talouden tasapainon tulkinta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/05, 172 – 187.
- Meklin, Pentti & Pukki, Heikki 2016. *Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino – tasapainon tulkintaa. Osa 1.* ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 3/2016. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, Pentti & Pukki, Heikki 2018. *Kuntien moninaiset kuntakonsernit – Kuntakonsernien yhteisö rakenne ja emokunnan osuus kuntakonsernin taloudesta ARTTU2-tutkimuskunnissa.* ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 3/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Meklin, Pentti. & Vakkuri, Jarmo. 2011. Kuntien itsehallinnon taloudellinen perusta. Teoksessa: Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) 2011. *Kunnallisen Itsehallinnon Peruskivet.* Helsinki: Suomen kuntaliitto. 283–296.
- Kaisanlahti, Timo, Leppiniemi, Jarmo & Leppiniemi, Raili. 2017. *Tilinpäätöksen tulkinta.* Helsinki: Alma Talent.
- Kablan, A. 2016. Financial statement analysis in municipalities and an application. *International Journal of Research in Business and Social Science*, 2(3), 75-86.
- Sinervo Lotta-Maria 2009. Monitulkintaisuus ja kuntatalouden tasapaino. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat.* Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Sinervo, Lotta-Maria 2011. *Kunnan Talouden Tasapaino Monitulkintaisena Ilmiönä.* Acta Universitatis Tamperensis. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Sinervo Lotta-Maria, Meklin Pentti & Vakkuri Jarmo 2012. Oikeudenmukainen Kuntatalous. Teoksessa Sinervo, L. & Vakkuri, J. (toim.) *Inhimillinen kuntatalous: Emeritaprofessori Tuija Rajalan juhlakirja.* Tampere: Johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto.
- Smith, P. 1995. Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector. Teoksessa Holloway, J., Lewis, J. & Mallory, G. (toim.) *Performance Measurement and Evaluation.* The Open University Business School, London: Sage, 192–216.
- Sohl, Shannon, Peddle, Michael, Thurmaier, Kurt. Wood, Curtis & Kuhn, Gregory 2009. Measuring the Financial Position of Municipalities: Numbers Do Not Speak for Themselves. *Public Budgeting & Finance*, 29(3), 74-96.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi.* Uudistettu laitos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Vakkuri, J. 2009. Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa Vakkuri, J. (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat.* Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.



Vakkuri, Jarmo 1998. *Tehokkuuden rajoilla: Data envelopment analysis -menetelmä tulostamissa, esimerkikohteena yliopistojen ainelaitokset*. Acta Universitatis Tampensis 635. Tampere: Tampereen yliopisto.

Vehmanen, Petri 1979. Mittaamisen teorian soveltuvuudesta taseanalyysin teoriaksi. Tampere: Tampereen yliopisto.

### Internetlähteet

Suomen Kuntaliitto 2017a. Tilastot ja kuvaajat; kuntakuvaajat, väestö.  
<https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kuntakuvaajat/vaesto>. 10.9.2019

Suomen Kuntaliitto 2017b. Kuntien tulo- ja kiinteistöveroprosentit, liite 1: Tietoja kuntien tuloveroprosenteista 1990 – 2018.  
<https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2017/kuntien-vuoden-2018-tulo-ja-kiinteistoveroprosentit>  
29.10.2019

Suomen Kuntaliitto 2017c. Kuntien, kuntayhtymien sekä kuntakonsernien vuoden 2016 tilinpäätökset.  
[https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/TP%202016%20lopullinen\\_0.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/TP%202016%20lopullinen_0.pdf)  
1.11.2019

Suomen Kuntaliitto 2018a. Kuntien ja kuntayhtymien ulkoiset menot ja tulot.  
[https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/menot\\_ja\\_tulot%20TP2017%20%28netti%29\\_0.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/menot_ja_tulot%20TP2017%20%28netti%29_0.pdf) 18.7.2019

Tilastokeskus 2019a, Kuntien avainluvut.  
<https://www.stat.fi/tup/alue/kuntienavainluvut.html#?year=2018&active1=SSS&active2=SSS>.  
10.9.2019

Tilastokeskus 2019b, Väestöennuste 2019.  
[http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_vrm\\_\\_vaenn/statfin\\_vaenn\\_pxt\\_128v.px/chartViewLine/](http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vrm__vaenn/statfin_vaenn_pxt_128v.px/chartViewLine/) 10.9.2019

VM 2019. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely - esittelykalvot.  
<https://vm.fi/documents/10623/4911266/Arviointimenettely+ennen+ja+nyt+esittely+Kes%C3%A4kuu+2019/011cdb99-f1c2-3fc9-3369-bd98b76910ba/Arviointimenettely+ennen+ja+nyt+esittely+Kes%C3%A4kuu+2019.pdf> 2.9.2019

### Virallislähteet

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 268/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta. HE 280/2018 vp.

Kirjanpitolaki 997/1336  
Kuntalaki 410/2015

Perustuslaki 731/1999

- Suomen Kuntaliitto 2015. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta*. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto 2016. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän taseen laatimisesta*. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto 2017d. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta*. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto 2018b. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän rahoituslaskelman laatimisesta*. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto 2018c. *Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta*. Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Valtiovarainministeriö 2018a. *Hyrynsalmen kunnanvaltuustolle – Kuntalain 118 §:n mukainen selvitys ja ehdotus asukkaiden lainsäädännön edellyttämien palveluiden turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä VM074:00/2017*. Valtiovarainministeriö/Kunta- ja aluehallinto-osasto. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö 2018b. *Jämijärven kunnanvaltuustolle – Kuntalain 118 §:n mukainen selvitys ja ehdotus asukkaiden lainsäädännön edellyttämien palveluiden turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä VM074:00/2017*. Valtiovarainministeriö/Kunta- ja aluehallinto-osasto. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö 2018c. *Teuvan kunnanvaltuustolle – Kuntalain 118 §:n mukainen selvitys ja ehdotus asukkaiden lainsäädännön edellyttämien palveluiden turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä VM074:00/2017*. Valtiovarainministeriö/Kunta- ja aluehallinto-osasto. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö 2018d. *Ähtärin kunnanvaltuustolle – Kuntalain 118 §:n mukainen selvitys ja ehdotus asukkaiden lainsäädännön edellyttämien palveluiden turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä VM074:00/2017*. Valtiovarainministeriö/Kunta- ja aluehallinto-osasto. Helsinki.

### **Tilinpäätös-, talousarvio- ja muu talousraportointiaineisto**

- Hyrynsalmen kunnan tarkastuslautakunta 2019, Arviointikertomus 2018.
- Hyrynsalmen kunta 2019, Tilinpäätös 2018.
- Hyrynsalmen kunta 2017, Tilinpäätös 2016.
- Hyrynsalmen kunta 2016, Tilinpäätös 2015.
- Hyrynsalmen kunta 2015a, Talousarvio 2016 ja taloussuunnitelma vuoteen 2018.
- Hyrynsalmen kunta 2015, Tilinpäätös 2014.
- Hyrynsalmen kunta 2014, Tilinpäätös 2013.
- Hyrynsalmen kunta 2013, Tilinpäätös 2012.

Jämijärven kunta 2019, Tilinpäätös 2018.

Jämijärven kunta 2017, Tilinpäätös 2016.

Jämijärven kunta 2016, Tilinpäätös 2015.

Jämijärven kunta 2015, Tilinpäätös 2014.

Jämijärven kunta 2014, Tilinpäätös 2013.

Jämijärven kunta 2013, Tilinpäätös 2012.

Ähtärin kaupunki 2019, Tilinpäätös 2018.

Ähtärin kaupunki 2017, Tilinpäätös 2016.

Ähtärin kaupunki 2016, Tilinpäätös 2015.

Ähtärin kaupunki 2015, Tilinpäätös 2014.

Ähtärin kaupunki 2014, Tilinpäätös 2013.

Ähtärin kaupunki 2013, Tilinpäätös 2012.

Teuvan kunta 2018b, hyvinvointikertomus - raportti vuodelta 2017 ja suunnitelma vuodelle 2018.

Teuvan kunta 2019, tilinpäätös ja toimintakertomus 2018

Teuvan kunta 2018, tilinpäätös ja toimintakertomus 2017.

Teuvan kunta 2017, tilinpäätös ja toimintakertomus 2016.

Teuvan kunta 2016, tilinpäätös ja toimintakertomus 2015.

Teuvan kunta 2015, tilinpäätös ja toimintakertomus 2014.

Teuvan kunta 2014, tilinpäätös ja toimintakertomus 2013.

Teuvan kunta 2013, tilinpäätös ja toimintakertomus 2012.